



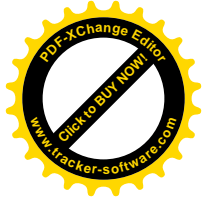
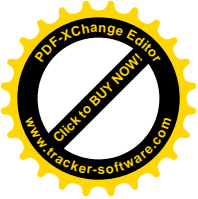
# **DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS**

**SEREGDI LÁSZLÓ**

**KAPOSVÁRI EGYETEM  
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR**

**2016**

**10.17166/KE2016.005**



**KAPOSVÁRI EGYETEM  
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR**

**Doktori Iskola Vezetője:**

**Prof. Dr. KERÉKES SÁNDOR**

**egyetemi tanár**

**Témavezető:**

**Prof. Dr. Lentner Csaba**

**Társ- témavezető: Dr. Kürthy Gábor**

**A PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK KÖZÖTTI  
NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS GYAKORLATA, A  
TOVÁBBFEJLESZTÉS SZÜKSÉGESSÉGE ÉS  
LEHETSÉGES IRÁNYAI**

**Készítette:**

**SEREGDI LÁSZLÓ**

**KAPOSVÁR**

**2016**



# TARTALOMJEGYZÉK

|   |     |
|---|-----|
| TARTALOMJEGYZÉK.....  | 3   |
| 1. BEVEZETÉS.....   | 5   |
| 2. PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS INDOKAI ÉS KEZDETE .....   | 9   |
| 2.1 A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság nemzetközi együttműködésre vonatkozó anyagai .....   | 10  |
| 2.2 Felügyeleti struktúrák közötti eltérések.....   | 18  |
| 3. A DISSZERTÁCIÓ CÉLKITŰZÉSEI.....   | 24  |
| 4. PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN .....  | 28  |
| 4.1. Pénzügyi felügyeletek együttműködésének kezdetei az Európai Unióban....  | 29  |
| 4.2. Szorosabb együttműködés igénye az EU tagállamok pénzügyi felügyeletei között .....   | 34  |
| 4.2.1 Pénzügyi felügyeletek együttműködése pénzügyi konglomerátumok esetében.....   | 38  |
| 4.2.2 A CEBS létrehozatala és tevékenysége.....   | 44  |
| 4.2.3 Az együttműködési formák fejlődése.....   | 48  |
| 4.2.4 Együttműködés válsághelyzetben .....  | 52  |
| 4.2.5 Európai Bankhatóság.....  | 56  |
| 4.2.6 Európai Rendszerkockázati Testület .....  | 61  |
| 4.2.7 EU felügyeleti hatóságok együttműködése.....  | 63  |
| 4.2.8 EU nemzeti felügyeleti hatóságainak együttműködése a CRD IV és a CRR alapján .....  | 67  |
| 4.2.9 Az EU felügyeleti hatóságai tevékenységének áttekintése .....   | 72  |
| 4.3 A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködést akadályozó tényezők .....  | 74  |
| 4.3.1 Szabályozási eltérések a tagállamokban .....  | 74  |
| 4.3.2 Felügyeleti módszertanban fennálló különbségek.....   | 82  |
| 4.4 Az egységes európai felügyelet hatékony működését akadályozó tényezők ..  | 86  |
| 4.5 A felügyeleti együttműködés rendszere a bankunióban .....   | 92  |
| 4.5.1 A bankunió, mint lehetséges válasz a globális pénzügyi válság kihívásaira .....   | 93  |
| 4.5.2 Az egységes európai felügyeleti mechanizmus felépítése és tervezett működése, együttműködés a nemzeti felügyeleti hatóságokkal..... | 103 |
| 4.5.3 Az SSM lehetséges hatása a pénzügyi csoportok struktúrájára .....   | 109 |
| 4.5.4 Kapcsolat a harmadik országok felügyeleti hatóságaival .....  | 116 |
| 4.6 Magyarország lehetséges részvétele a bankunióban.....   | 119 |



|  |     |
|--|-----|
| 5. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK .....                       | 132 |
| 6. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK .....                          | 139 |
| 7. ÖSSZEFOGLALÁS .....                                     | 142 |
| 8. SUMMARY .....   | 145 |
| 9. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS .....                               | 148 |
| 10. IRODALOMJEGYZÉK .....                                  | 149 |
| 11. A disszertáció témaköréből megjelent publikációk ..... | 160 |
| 12. A disszertáció témakörén kívüli publikációk .....      | 168 |
| 13. Szakmai életrajz .....                                 | 173 |
| 14. FÜGGELÉK – Rövidítések jegyzéke .....                  | 174 |



## 1. BEVEZETÉS

Magyarország Európai Unió tagságával egy olyan szervezett pénzügyi rendszer részévé vált, amely a hazai pénzügyi felügyeletet (PSZÁF, majd MNB) is a korábbinál lényegesen magasabb szintű követelményrendszer elé állította. Az Európai Unió elvárásai elsősorban azon az elven alapulnak, hogy az egységes belső piacon harmonizált szabályozási háttérrel és összehangolt pénzügyi felügyeleti tevékenységet kell kialakítani. A követelmények a következő fontosabb elemekben jelennek meg:

a) az MNB jelen van az új EU irányelvek és rendeletek kidolgozásával, illetve a régebbi EU jogszabályok módosításával foglalkozó EU munkacsoportokban és bizottságokban, ily módon közvetlen ráhatása van az EU felügyeleti szabályrendszereinek kialakítására,

b) az MNB részben saját rendeletei kiadásával, részben a hazai jogszabályok kidolgozásában javaslattevőként és véleményezőként kiemelkedő szerepet játszik a pénzügyi szervezetekre vonatkozó EU joganyag Magyarországon történő implementálásában,

c) az MNB felügyeleti gyakorlata során figyelembe veszi az EU felügyeleti hatóságaiban (EBA - Európai Bankhatóság, ESMA - Európai Értékpapír-piaci Hatóság, EIOPA - Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság, ESRB - Európai Rendszerkockázati Testület) kidolgozott és közzétett felügyeleti sztenderdeket,

d) az MNB engedélyezi hitelintézetek alapítását, amely engedély az EU egységes útlevelel elve alapján feljogosítja az engedéllyel rendelkezőt más EU tagországban is a pénzügyi szolgáltatási tevékenység közvetlen formában vagy fióktelep útján történő végzésére,



e) az MNB részt vesz az Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének (ESFS) működésében, így különösen a pénzügyi csoportok összevont alapú felügyeletében, valamint az ezekhez kapcsolódó döntéshozatali eljárásokban.

Az egységes belső piac rendszeréből következik, hogy a tagállamok felügyeleti hatóságainak szorosan együtt kell működniük a szabályozási háttér kialakításában és a napi felügyeleti munka során is. Az eredetileg a tőkepiaci területen elindított Lámfalussy folyamatnak köszönhetően mára a hitelintézetek illetve a bankfelügyeleti hatóságok vonatkozásában is kialakultak azok a szervezeti struktúrák, amelyek célja a tagállamok szabályozási és felügyeleti konvergencia folyamatainak erősítése. Kiemelt szerepet játszik ennek az igénynek a megjelenésében az új, a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó tőkemegfelelési direktíva<sup>1</sup> (CRD IV) és rendelet<sup>2</sup> (CRR), amelyek együttesen a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kiadott tőkemegfelelési ajánlást implementálják EU szinten.

A sokat hangoztatott szabályozási és felügyeleti konvergencia célok egyértelműen a minél jobb együttműködést, illetve a szabályozás és a felügyelet egységesítését tűzik ki célul. Jelentős előrelépést jelentett ebben a folyamatban a bankunió kialakítása, ezen belül is az EKB (Európai Központi Bank) bankfelügyeleti jogokkal való felruházása az eurózóna jelentős hitelintézetei vonatkozásában. Nem kizárható, hogy egy hosszabb távon ez a folyamat egy európai szuperfelügyelet kialakulásához vezet, amely már nem csupán a bankfelügyeleti, hanem a tőkepiaci és a biztosításfelügyeleti funkciókat is egy intézmény kezében összpontosítja majd. Ennek pillanatnyilag sok akadálya van, például az egyes országok nemzeti érdekeinek a védelme, a felügyeleti struktúrák eltérései (integrált felügyeletek vagy

---

<sup>1</sup> Capital Requirements Directive

<sup>2</sup> Capital Requirements Regulation



jegybank alá rendelt felügyeletet), mindazonáltal egyáltalán nem kizárt, hogy az egységes európai belső piac végül egy teljesen egységes felügyeleti rendszer kialakulását fogja eredményezni.

A magyar felügyelet számára azonban nem csak az európai társfelügyelettel való együttműködés jelent kihívást, hiszen több olyan leánybank van Magyarországon, amely nem európai bank leányvállalata. Az EU-n kívüli harmadik országok felügyeleti hatóságaival való közreműködésről az EU direktívák viszonylag szűkszavúan rendelkeznek, ugyanakkor ezeket a kapcsolatokat sem szabad elhanyagolni, hiszen ezek a piaci szereplők jelentős ügyfélpénzeket kezelnek. Az MNB-nek ezért a nem EU felügyeleti hatóságokkal is jó kapcsolatot kell kialakítania.

A hitelintézetek tevékenységére vonatkozó szabályrendszer az Európai Unión belül egyértelműen kiemelten kezelt terület. Már a 70-es években megkezdődtek azok a munkálatok, amelyek egy közös szabályrendszer kidolgozását célozták meg. Mára ez a követelményrendszer már nem csak a legalapvetőbb szabályokat tartalmazza, hanem gyakran olyan mélységig szabályozza a hitelintézetek tevékenységét, amelyek hazai implementálása már nem is törvényekben, hanem kormány- vagy PM rendeletekben, illetve ahol arra lehetőség van, MNB rendeletekben jelenik meg. Egyre nagyobb szerep jut továbbá az EU tagállamaiban a közvetlenül hatályos rendeleteknek, amelyek már külön tagállami implementálás nélkül is jogszabályi kötelezettségként érvényesülnek.

Ennek a rendkívül összetett joganyagnak az ellenére is sok különbség áll még fent az egyes országok szabályozásában és gyakorlatában. Mind az később részletesen is bemutatásra kerül majd, az EU erre a kihívásra azzal válaszolt, hogy a Bölcsek Tanácsa jelentése alapján (**European Commission, 2001**), a Lámfalussy-folyamat keretében új bizottságokat hozott létre, amelyek a későbbi EU felügyeleti hatóságok elődjai voltak. A bizottságok célja az lett, hogy a direktívákon alapulva, de azoknál részletesebb formában dolgozzanak



ki és jelentessenek meg olyan szakmai anyagokat, amelyeket az egyes EU tagországok felügyeleti hatóságai közösen elfogadnak és azt a saját országaikban a felügyeleti gyakorlatuk kialakítása során egységesen alkalmazzák. Ezt a folyamatot később az EU rendeleti úton való szabályalkotás előtérbe helyezése egészítette ki. A folyamat tehát túllép a közös szabályrendszer kialakításán és már a felügyeleti gyakorlatra is hangsúlyt helyez. Mindezeknek a folyamatoknak az egységes célja a felügyeleti konvergencia, amely mind a szabályozási mind a gyakorlati szinten a felügyeleti tevékenység lehető legnagyobb egységesítését kívánja elérni.

Az EU-ban mára olyan, komplex módon felépített, a pénzügyi, befektetési, biztosítási és nyugdíj szolgáltatások széles körével foglalkozó, egyszerre több EU, illetve nem EU országban is aktív pénzügyi csoportok alakultak ki, amelyek léte szükségessé tette a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés alapjainak újragondolását. Az együttműködés és a felügyeleti konvergencia elérésére szolgáló eszközrendszer pillanatnyilag az EU országok között a legfejlettebb, bár valamennyi többi országra kiterjedően is láthatóak ennek a jelei.

Jelen dolgozat fő célja az aktuális együttműködési rendszer kialakulási okainak, a jelenlegi kihívásoknak, illetve a felmerülő problémák lehetséges megoldásainak a feltárása. A kutatás kitér arra is, hogy ez a kapcsolatrendszer mit jelent az MNB napi gyakorlatában, valamint milyen lehetséges továbbfejlesztéseket igényel. Bár a kutatás elsősorban a mikroprudenciális felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre irányul, de nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a válságot követően az együttműködés igénye és gyakorlata egyéb szinteken, így különösen a makroprudenciális felügyeleti hatóságok, a szanálási hatóságok illetve a betétvédelmi rendszerek között is folyamatosan növekszik.





## 2. PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS INDOKAI ÉS KEZDETE

A pénzügyi felügyeleti hatóságok közötti együttműködés és felelősség megosztás részleteinek kidolgozása jelenleg két alapvető szinten folyik. A világméretű, valamennyi országra kiterjedő, elsősorban az együttműködést elvi szinten rögzítő eljárások kidolgozásában a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság tölt be vezető szerepet. Tekintettel arra, hogy a Bázeli Bizottság ajánlásai nem kötelezőek, ugyanakkor számos ország követi őket, a nemzetközi együttműködésre vonatkozó ajánlások általában inkább elvi szintűek és rugalmasan kerülnek megfogalmazásra. A másik szint, amelyiken az együttműködés keretei kidolgozásra kerülnek, maga az Európai Unió, amely a felügyeletek közötti együttműködés szükségességét közvetlenül az egységes belső piacból vezeti le, ráadásul az egyes tagállamok szerződésekben kötelezték magukat az EU direktívák átvételéhez, így azokban a tagállamokra nézve kötelezően alkalmazandó szabályok kerülnek kialakításra. Ezek a követelmények már nem csupán elvi szinten, hanem nagyon is gyakorlatias eljárások részletes leírásában fogalmazódnak meg. A nemzetközi együttműködés kezdetei a 70-es évekre tehetőek, ugyanakkor az új tőkekövetelmény számítási elvek a felügyeleti együttműködés kereteit alapvetően változtatták meg.

Barr és Miller egyenesen a valaha volt egyik legsikeresebb nemzetközi szabályozási kezdeményezésnek nevezi a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság tevékenységét (**Barr-Miller, 2006**), amely példát mutathat más kormányközi együttműködések számára, külön kiemelve azt, hogy bár a Bizottságnak látszólag semmilyen jogi kikényszerítő ereje nincs, a valóságban mégis hatalmas hatással van az egyes országok pénzügyi szabályozására. Igaz ugyan, hogy éppen ugyanezen tulajdonságai miatt John LaFalce, a U.S. House



Financial Services Committee tagja a bázeli folyamatokat alapvetően hibásnak és veszélyesnek, a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) korábbi elnöke, William Isaac pedig elszabadult vonatként hivatkozik a Bizottság munkájára. Persze nem véletlen, hogy a Bázeli Bizottság munkájára vonatkozóan éppen az USA-ból érkeznek a legjelentősebb kritikák, hiszen a Bizottság működési formája már önmagában is csökkenti az USA befolyását a pénzügyi rendszer nemzetközi szabályozására.

Barth, Caprio és Levine ugyanakkor egyértelműen pozitívnak ítéli meg a Bázeli Bizottság tevékenységét abból a szempontból, hogy a korábbi, rendkívül szerteágazó nemzeti szabályozásokat képes volt összehangolni, és egy többé-kevésbé egységes szabályrendszert kialakítani, amit a világ szinte minden országában alkalmaznak. A Bizottság által megalkotott szabályrendszer egyfajta „soft law”, szinte jogszabályként követett szöveg, amely már egyfajta nemzetközi jognak is felfogható, amelyben azonban nem kormányok, hanem szakmai szervezetek állapodnak meg (**Barth, Caprio és Levine, 2006**).

## **2.1 A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság nemzetközi együttműködésre vonatkozó anyagai**

A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés igénye nem újkeletű, a mai rendszer alapjai még a 70-es évekre nyúlnak vissza, amikor a Herstatt bankház bukását követően egyértelművé vált az igény arra, hogy a felügyeleti hatóságoknak valamilyen rendszert kell kidolgozniuk a hitelintézetek válsághelyzetének előrejelzésére<sup>3</sup>. A pénzügyi szolgáltatási tevékenység erősödő globalizációja ráadásul előtérbe helyezte az ezzel kapcsolatos felügyeleti munka fejlesztését, a bankfelügyelet nemzetközi

---

<sup>3</sup> Ezeket a rendszereket összefoglalóan korai jelzőrendszernek – early warning system-nek nevezzük.



munkamegosztását és a követelmények, módszerek továbbfejlesztésére vonatkozó elképzelések közös kidolgozását. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságot 1974 végén hozták létre a tíz vezető fejlett ország bankfelügyeleti hatóságai a nemzetközi bank és valutapiacok Herstatt bankház bukása okozta problémái miatt. A Bizottság azóta is a Nemzetközi Fizetések Bankjának (BIS) épületében működik, és jelentéseket tesz a tagjai részére.

A Bizottság alapító tagjai Belgium, Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, Japán, Luxemburg, Hollandia, Svédország, Svájc, Nagy-Britannia és az USA jegybankjai vagy az illető ország bankfelügyelettel megbízott intézményei voltak. A Bázeli Bizottságnak mára már 27 ország felügyeleti intézménye a tagja, és működésében megfigyelőként részt vesz az Európai Bizottság, az EBA, az FSB (Financial Stability Board), az IMF valamint az EKB is. Magyarország nem tagja ugyan a Bázeli Bizottságnak, de az amellet működő, egyfajta konzultációs szerepet betöltő Basel Consultative Group-nak igen.

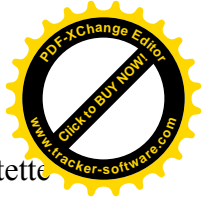
A Bizottság első feladata az úgynevezett "early-warning system", vagyis egy hitelintézeti bukás jelző rendszer alapjainak, vizsgálati módszereinek kialakítása volt, de az azóta eltelt időben a feladatköre jóval szélesebbé vált. A Bizottság egyik elsődleges feladatának tekinti a bankfelügyelet nemzetközi együttműködésének elősegítését, és a bankfelügyelet hatékonyabb munkájának érdekében a személyi állomány folyamatos képzését. Ezt alapvetően három módszerrel kívánja elérni: információcserével az egyes országok bankfelügyeletei között kötött megállapodások alapján, a bankfelügyeleti technikák és módszerek fejlesztésével, és minimum követelmények felállításával a tőke megfelelés területén.

A Bizottságnak nincs semmilyen, nemzetek feletti bankfelügyeletet betöltő funkciója, az általa kidolgozott módszerek, javaslatok nem kötelező jogi erejűek még a tagországokra nézve sem. A szerepe annyi, hogy módszereket, lehetséges felügyeleti követelményeket tesz közzé, amelyeket az



egyes országok bankfelügyeletei átültethetnek a saját rendszerükbe az általuk legjobbnak ítélt változatban. Ez magában hordozza azt is, hogy az azonos elvek alapján készített szabályozók nemzetközi összehasonlításban továbbra is eltérhetnek egymástól, mint ahogy el is térnek. Természetes azonban, hogy ezek az ajánlások nagyban elősegítik, hogy a bankfelügyelet munkája hasonló elveken alapuljon, és az egyes bankokra nemzetközi szinten is közel hasonló követelmények érvényesüljenek.

A Bizottság munkáját azért is kell a felügyelet közötti együttműködés kezdeti szakaszaiban megemlíteni, mivel már az első nyilvános kiadványa is arra irányult, hogy a nemzetközi szintű bankfelügyeletben fennálló hiányosságokat kiküszöbölje. A Bizottság 1975-ben kiadott Konkordátuma volt az első olyan anyag, amely leszögezte, hogy mindenképpen teljesíteni kell azt a két célt, hogy egyetlen külföldi alapítású bank se tudjon megmenekülni a felügyelet alól, valamint hogy a felügyelet megfelelő minőségű legyen (**BCBS, 1975**). 1979-ben a Bizottság egy újabb ajánlásában már rögzítette azt az elvet, hogy a felügyelet nem elégedhet meg a csoporthoz tartozó intézmények esetében az egyedi csoporttagok vizsgálatával, hanem a csoport egészének működését is figyelniük kell. Ebben az anyagban a Bizottság még a "parent supervisory authority" kifejezést használja a ma már jóval elterjedtebb "home country supervisory authority" helyett. Az 1981-ben közzétett, a hazai felügyeletnek a csoport tevékenysége egészére irányulásának szükségességét, valamint az érintett nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködésének fontosságát hangsúlyozó ajánlás arra is felhívja a figyelmet, hogy a hatóságok együttműködésének kölcsönös megállapodásokon kell alapulnia és az együttműködés során bizalmas információk átadására is szükség van. Az ajánlás arra ösztönzi a Bizottság tagállamait, hogy csökkentsék a bankitok szabályozásának szigorúságát és tegyék lehetővé a bizalmas információk megosztását mind a felügyelet között, mind az anyaintézmény, illetve az őt felügyelő hatóság között.



1983-ban a Bizottság továbbfejlesztette a Konkordátumot, és közzétette "A bankok külföldi intézményei felügyeletének elvei" című anyagát, amely az anyabankot felügyelő (hazai ország felügyelete - home country supervisor) és a külföldön létrehozott intézményt felügyelő bankfelügyelet (fogadó ország felügyelete - host country supervisor) közötti felelősség megosztás elveit rögzítette a bankok külföldi fiókjai, leánybankjai vagy vegyes alapítású bankjai tekintetében **(BCBS, 1983)**. Az átdolgozott Konkordátum egyértelműen rögzíti a következő elveket, amelyek a későbbiekben is a Bizottság működésének fontos alappillérei maradtak:

- egyetlen más országban működő intézmény sem menekülhet meg a felügyelet alól (ennek az elvnek a látványos figyelmen kívül hagyása eredményezte jóval később, 1992-ben a Bank of Credit and Commercial International (BCCI) botrányt),
- a más országban működő egységekre vonatkozóan a felügyelet jellege tükrözze az adott egység sajátosságait.

A megfelelő felügyelés érdekében a Bizottság azt ajánlotta a tagállamai számára, hogy amennyiben nem elégedettek a fogadó országban működő felügyeleti tevékenység minőségével, akkor maguk próbáljanak meg felügyeletet gyakorolni a külföldi egység (ami lehet fiók vagy leányvállalat is) felett, vagy akár arra kell ösztönözniük az általuk felügyelt anyaintézményeket, hogy szüntessék meg az adott országban a tevékenységüket. Ugyanennek a fordítottját ajánlotta a Bizottság azokra az esetekre, amikor a fogadó ország felügyelete nem elégedett az anyaintézményt felügyelő hatóság tevékenységével, vagyis ilyenkor vonja vissza az engedélyt a leányvállalat működtetésére<sup>4</sup>. A csoport egészének a felügyelete során a Bizottság három

---

<sup>4</sup> Mára azonban az EU-n belül egy ilyen elv alkalmazására már nincs igazán lehetőség, ha egy fogadó tagállam elégedetlen az anyaország szerinti felügyelet minőségével, akkor legfeljebb az EBA-hoz fordulhat mediációt kérni.



fontos tényezőt ajánlott a vizsgálatokra, a szolvenciát, a likviditást valamint a deviza nyitott pozíciót.

Míg a korábbi anyagok szinte kizárólag a bankfelügyeleti hatóságok együttműködéséről szóltak, addig 1990 áprilisában a Bizottság már egy olyan további kiegészítést tett közzé, amely a bankfelügyeleti és a tőkepiaci felügyeleti hatóságok közötti együttműködés és információáramlás javítását szorgalmazta **(BCBS, 1990)**. Ez a dokumentum azt tartalmazta, hogy az együttműködés során a hatóságok a prudenciális helyzetre vonatkozó bizalmas információkat is átadhassanak egymásnak oly módon, hogy azoknak a harmadik fél számára való kiadását szigorú szabályok korlátozzák. Az adatok átadásának a viszonyosság elvén kell működnie, így aki információt ad át, az jogosult arról is tudomást szerezni, hogy milyen következtetésekre jutott a másik felügyelet az átadott adattal kapcsolatban. Ezt az anyag azért is kiemelten fontos, mert ebben jelenik meg az az elv, hogy nem elég egy csoport bankszektorban végzett tevékenységét vizsgálni, hanem ki kell térni az egyéb szektorokban vállalt kockázataira is.

A korábban megjelentetett anyagok teljes körű felülvizsgálatára 1992-ben került sor, mégpedig azért, mert a BCCI botrány miatt a Bizottság lépéskényszerbe került. A 70-es és 80-as években kiadott anyagokat megvizsgálva látszik, hogy azok betartásával a BCCI botrány, ha nem is elkerülhető, de korábban feltárható lett volna. Nem segítette ugyanakkor a felügyeleti hatóságok együttműködését az a tény, hogy a korábbi ajánlások viszonylag rövid terjedelemben, csak a legfontosabb elveket rögzítve, esetenként néhány példával kiegészítve kerültek megjelentetésre, de az együttműködés részletes formáira nézve nem voltak útmutatások. A BCCI botrány ugyanakkor éppen arra a gyengeségre világított rá, hogy a világ számos pontján jelen lévő pénzügyi csoportok összevont felügyelete során a hatóságoknak tisztázniuk kell egymás között a felelősségi viszonyokat, és meg kell osztaniuk egymással minden szükséges információt.



A BCCI-t 1972-ben Pakisztánban alapították, és a legaktívabb éveiben 78 országban működött, több mint 400 fiókkal és 25 milliárd dollár feletti mérlegfőösszeggel. 1991-ben fedezték fel az USA és az Egyesült Királyság felügyeleti hatóságai, hogy a BCCI pénzmosási, korrupciós, terrorizmus-finanszírozási, csempészési és egyéb illegális ügyletekbe bonyolódott. A veszteség mértéke mintegy 13 milliárd dollárra volt tehető. A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés szempontjából azért volt különleges ez az eset, mivel a felügyeleti hatóságok megállapításai alapján a BCCI struktúrája kifejezetten olyan szándékkal került kialakításra, hogy elkerülje a központi (konszolidált) felügyeletet, és tényleges kockázatait és tevékenységeit titokban tartsa. A BCCI luxemburgi bejegyzése sikeresen meg is tévesztette a Bank of Englandet, amely így nem szentelt kellő figyelmet a bank kockázatainak, és ez lehetővé tette a bank hosszabb ideig tartó szabálytalan működését. A BCCI eset egyébként a felügyeleti felelősségek és együttműködés területén túl számos további példát is adott a pénzügyi szabályozás továbbfejlesztésének szükségességére, így például

- az auditorok felelőssége tekintetében (a bank korábbi auditorait a Deloitte & Touche-t valamint az Ernst & Young-ot 175 millió dolláros kártérítésre kötelezték),

- a felügyeleti hatóság felelősségre vonhatóságában (a BCCI hitelezői beperelték a Bank of England-et, bár később a felszámolók elálltak a pertől),

- a nemzetközileg aktív bankok felszámolásának problémaköre vonatkozásában, amely az Európai Unión belül egy külön erre vonatkozó direktívával többé-kevésbé megoldásra került, de világviszonylatban még mindig rendezetlen kérdés. Mindenesetre a konkrét eset jól rávilágított arra a veszélyre, hogy a BCCI-nak voltak olyan fiókjai, amelyek egy adott országban teljesen prudens módon működtek, a hazai felügyelet semmilyen problémát nem is találhatott a tevékenységükben, a csoport fizetéseképtelenné válása és felszámolása miatt azonban ezeknek a hitelezői is szenvedtek el veszteségeket.



A Bizottság a korábbi ajánlás formátum helyett az új dokumentumot már minimum sztenderd elnevezéssel tette közzé, amely ettől ugyan még nem vált kötelezően alkalmazandó anyaggá, de erősebb hangsúlyt kapott (**BCBS, 1992**). A sztenderd a következő legfontosabb alapelveket határozta meg a nemzetközileg aktív bankcsoportok vonatkozásában:

1. Minden nemzetközi bankcsoportnak és banknak kell legyen egy olyan felügyeleti hatósága, amely képes megfelelő konszolidált felügyeletet gyakorolni
2. A más országban való megjelenéshez (leányvállalat vagy fiók formájában) szükséges a fogadó ország valamint a bank vagy a bankcsoport konszolidált felügyeletét ellátó felügyeleti hatóság előzetes hozzájárulása
3. A konszolidált felügyeletet ellátó hazai felügyeleti hatóságnak rendelkeznie kell azon jogokkal, amelyek alapján információhoz juthat egy bank vagy bankcsoport más országban létesített egységeitől
4. Amennyiben a fogadó ország felügyeleti hatósága szerint a fentiekben említett elvek nem teljesülnek, akkor meg kell hoznia azokat az intézkedéseket, amelyek elhárítják a prudenciális aggályait, illetve végső soron meg is tilthatja egy ilyen egység alapítását.

A sztenderdhez később 1996-ban egy, az alapelveken túl lényegesen praktikusabb kérdéseket is feszegető kiegészítés készült, amit a Bázeli Bizottság az Off-shore Bankfelügyelők Csoportjával közösen készített el (**BCBS, 1996**). A felvetett problémakörök részben a felügyeletek más országból származó információkhoz való hozzájutásához, valamint a konszolidált felügyelet hatékonyságának megítéléséhez kapcsolódtak. A jelentés készítői arra a következtetésre jutottak, hogy ugyan az elvek kimondják azt, hogy a konszolidált felügyeletért felelős hatóságnak hozzá kell tudnia jutni a szükséges információkhoz, azonban a gyakorlatban a





titokvédelmi szabályok ezt gyakran lehetetlenné teszik. A konszolidált felügyeleti tevékenység hatékonyságának megítéléséhez pedig nem léteztek azok a minimum szttenderdek, amelyek valamilyen viszonyítási alapot adtak volna. Többek között ennek is köszönhető, hogy a Bizottság 1997-ben közzétette azt a 25 felügyeleti alapelvet, amely már részletesebben is kitért arra, hogy melyek a hatékony konszolidált felügyelés nélkülözhetetlen kellékei **(BCBS, 1997)**.

Ugyan a Bizottság által a határon átnyúló tevékenységre vonatkozó 1992-es szttenderdjeinek a jelentőségét nehéz lenne tagadni, de az is tény, hogy a mintegy 6 oldalon összefoglalt anyag számos részletkérdést tisztázatlanul hagyott. Ráadásul az ajánlás kötelező erővel nem bírt, ezért nehezen lehetett volna erre alapozva kikényszeríteni egy harmadik országtól az ezen elveknek való megfelelést vagy jogvita esetén bíróság előtt hivatkozni rá. A Bázeli Bizottság a tagjai alapján megfelelő szakmai testület arra, hogy kidolgozza a banki szabályozás és a felügyeleti együttműködés szabályait, hiszen a legfejlettebb pénzügyi kultúrával rendelkező országok felügyeleti hatóságait tömöríti, és éppen ezek a hatóságok azok, amelyek a világ legnagyobb bankcsoportjainak a konszolidált alapú felügyeletét ellátják. Nem véletlen ezért, hogy bár a Bizottság tagjainak túlnyomó többségét EU tagállamok adják, maguk az ajánlások mégsem voltak megfelelő eszközök arra, hogy egy egységes belső piacon hatékonyan betölthessék a funkciójukat. Az Európai Unió tagállamainak ezért újabb válaszokat kellett keresniük arra a kihívásra, ami a globalizációból, a pénzügyi csoportok határon való átnyúlásából és a belső piac logikájából adódott.

Ahogy azt Prof. Dr. Lentner Csaba is megállapítja:

*„Amilyen mértékben a pénzügyi tevékenység mind nemzeti, mind nemzetközi vonatkozásban egyre összetettebbé válik, ugyanúgy a felügyelet és a külső könyvvizsgáló is egyre nagyobb követelményekkel szembesül.”*  
**(Lentner, 2011)**



A dolgozat későbbi részeiben ezért a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés európai vetületei kerülnek megfogalmazásra.

## 2.2 Felügyeleti struktúrák közötti eltérések

Annak ellenére, hogy az Európai Unió megteremtette a pénz- és tőkepiacok egységes belső piacát, a felügyeleti hatóságok struktúrája máig is inkább az egyes tagállamok történelmi hagyományait tükrözi. A pénzügyi felügyelet struktúrájára vonatkozóan az Európai Unióban nem létezik semmilyen közös gyakorlat, iránymutatás vagy szabályozás. Ez jórészt annak köszönhető, hogy ezeknek a felügyeleteknek a létrehozása a nyugat-európai országok esetében egy hosszabb múltra tekinthet vissza, míg a kelet-európai országok a pénzügyi rendszer reformjakor más és más irányadó modellt választottak alapul. Bár az utóbbi időben némi egységesedés figyelhető meg azáltal, hogy egyre több ország mozdul el az integrált pénzügyi felügyelet létrehozásának az irányába, a helyzet ma még meglehetősen összetett, ami a felügyelet közötti együttműködés egyik gátját képezi.

Ahogy azt Carmichael a felügyeleti szervezeti struktúrák gyakori átalakításával kapcsolatban megállapítja, önmagában a struktúra változtatása még nem feltétlenül garantálja azt, hogy az új forma sikeresebb és hatékonyabb lesz (**Carmichael, 2003**). Hasonló következtetésre jut Llewellyn a különböző országok felügyeleti struktúráinak tanulmányozását követően (**Llewellyn, 2006**). Mindezt azért is érdemes figyelembe venni, mert az Európai Unióban az egységes piac és a pénzügyi szolgáltatások szabad áramlása mellett a felügyeleti struktúrák továbbra is meglehetősen változatos képet mutatnak.

Az Európai Unió tagállamaiban alapvetően az alábbi felügyeleti struktúrák mellett működnek a hatóságok:

a) Elsősorban a 90-es években a kelet-európai országokra volt jellemző az az állapot, amikor a bankfelügyeletet az ország nemzeti bankján belül hozták



létre, mintegy igazgatóságaként a központi banknak. A központi bank mellett általában a pénzügyminisztériumon belül működtek a tőkepiaci, biztosítási, esetleg a pénztári (ez utóbbiak akár egy külön népjóléti vagy egészségügyi minisztériumon belül) felügyelet. Mindez azzal járt, hogy a bankfelügyelet élvezhette a nemzeti bankokra jellemző függetlenséget, és a nemzeti banki háttér miatt rendelkezett a megfelelő infrastruktúrával, informatikai rendszerekkel, adatokkal valamint rendelkezés alkotási jogosítvánnyal. A többi felügyelet ugyanakkor lényegesen kedvezőtlenebb pozícióban, a központi államigazgatáshoz szorosabban kötődve működött.

b) A másik elterjedt struktúrában a bankfelügyeletet önállóan, a többi felügyeletet pedig vagy önállóan, vagy valamely minisztérium részeként működtetik. Abban az esetben, ha több, vagy valamennyi felügyeleti hatóság önállóan működik, akkor az esetükben létrehozható egy olyan felettes szervezet (bizottság), amely valamelyest gondoskodik az egyébként önálló intézmények közötti információáramlásról, együttműködésről. Az együttműködésnek ebben az esetben még jelentős gátjai lehetnek a titokvédelmi előírások, ez azonban jogszabályi felhatalmazással áthidalható.

c) A 90-es években, elsősorban a skandináv országokban kezdődött el az átalakulás, amely napjainkra a legtöbb pénzügyi felügyelet struktúráját meghatározza. Az átalakulás iránti igény annak a felismerésnek köszönhető, hogy az országon belül létrejött pénzügyi csoportok prudenciális felügyelete jóval hatékonyabban működik abban az esetben, ha azt egy egységes felügyelet látja el, mivel így biztosított leginkább az információk megfelelő elosztása és felhasználása. A pénzügyi csoportok felügyelete általában megköveteli azt, hogy a csoporthoz tartozó tagokat, így a bankokat, biztosítókat, befektetési vállalkozásokat és pénztárakat egy időben, egységes szempontok alapján vizsgálják meg a helyszínen, külön kitérve a csoporton belüli ügyletek és a kockázati transzferek vizsgálatára és értékelésére. Mindezek a tevékenységek egy egységes felügyelet keretében sokkal jobban összehangolhatóak és a



felügyelet tudomására jutott információkat is hatékonyabban lehet kiértékelni, valamint a megfelelő felügyeleti lépések kiválasztása is optimálisan tud megtörténni. A felügyelet egységesítése mellett szóló másik érv, hogy így módon mind az egyes felügyelt szektorokra vonatkozó szabályozás, mind az azok kapcsán alkalmazott felügyeleti módszertan egységesülhet, valamint a különböző területeken dolgozó felügyeleti munkatársak megtanulhatják egymástól a más szektorokban alkalmazott leghatékonyabb módszereket. Az integrált felügyeleti hatóságok évente külön találkozót is tartanak, amelyekből a legutóbbi Koppenhágában volt (15th Integrated Financial Supervisors Conference, Koppenhága, 2013. június).

d) A felügyelet egységesítése megtörténhet a nemzeti bankon belül vagy azon kívül is. Ez persze számos érdekkonfliktust is felvet és kifogásolható, hogy a nemzeti banknak miért lenne jogosultsága a tőkepiac (ahol például az általa is kibocsátott kötvények foroghatnak) vagy a biztosítók felügyeletében, de ezekre az ellenvetésekre az a válasz adható, hogy az egységesítéssel ebben az esetben a korábbi felügyeleti hatóságok elnyerik a nemzeti bank élvezte függetlenséget, így mindenképpen előrelépésnek tekinthető. A globális pénzügyi válságot követően pedig indokolt, hogy minél közelebbi legyen a kapcsolat a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyeleti szerepkört betöltő hatóságok között. Magyarországon például az MNB egy hatóságként látja el a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyelést valamint a szanalási hatóság szerepkörét is, igaz, ezeket a funkciókat az intézményen belül el kell különíteni egymástól. Egyáltalán nem kizárt, hogy egy önálló pénzügyi felügyeleti hatóság is lehet független a politikától és a Kormánytól, ugyanakkor a gyakorlatban a jegybankok függetlenségére vonatkozó jogszabályok és gyakorlatok sokkal nagyobb múltra tekintenek vissza, mint az önálló pénzügyi felügyelet körében. A jegybankok esetében ráadásul az EKB is élénken őrökdi a tagállami nemzeti bankok függetlenségének megfelelő szabályozása felett. Talán segíthetne ebben a kérdésben, ha az



Európai Bankhatóság (EBA) eddigi feladatkörein túl olyan szerepkört is kapna, amelyben az EKB-hoz hasonlóan véleményezhetné a tagállamok pénzügyi felügyeleti hatóságokra vonatkozó jogszabályait, segítve ezzel az önálló pénzügyi felügyeleti hatóságok függetlenségének jogszabályi hátterét.

e) Kevés országban alkalmazzák azt a felügyeleti struktúrát, amely a felügyelési tevékenységet nem szektorálisan, hanem funkcionálisan osztja fel, egyrészt egy intézmények prudenciális felügyeletével foglalkozó hatóságra, másrészt pedig egy, a piacok jogszerű működéséért felelős hatóságra (twin peaks). Ezt a módszert elsőként Új-Zélandon alkalmazták, és ugyan nem terjedt el széles körben, de magát az elvet sok más felügyeleti hatóság is átvette azzal, hogy ha nincs is külön intézményhez telepítve a fogyasztóvédelmi funkció, de a szervezeten belüli elkülönítés egyértelműen látható. A feladatok ilyenként való megosztása arra az érdekkonfliktusra vezethető vissza, hogy a felügyeletnek egyrészt fel kell lépnie az intézmény minél biztonságosabb működése érdekében (ami együtt jár azzal, hogy az intézmény lehetőleg minél nyereségesebb legyen, hiszen így tudja növelni a nála elhelyezett ügyfélpénzek fedezetül szolgáló szavatoló tőkéjét), másrészt viszont fogyasztóvédelmi okokból adott esetben fel kell lépnie az ügyfelek érdekében és akár olyan intézkedéseket kell hoznia, amelyek miatt a banknak súlyos kártérítéseket kell fizetnie, ami a biztonságos működését és az ügyfelek részéről fennálló bizalmat is megrendítheti.

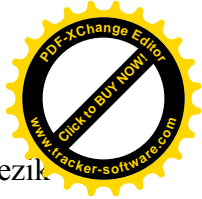
Ha a magyar pénzügyi felügyelet strukturális kialakítását vizsgáljuk, akkor jól látható, hogy Magyarországon a fentiekben említett szinte mindegyik struktúra kipróbálásra került. A bankfelügyelet a kétszintű bankrendszer kialakítását követően a Pénzügyminisztériumon belül működött, majd 1991-ben önálló költségvetési szervként került megalapításra, a tőkepiaci, biztosítási és pénztár felügyelet viszont továbbra is a Pénzügyminisztériumon belül



maradt. 1997-től a bankfelügyeleti és a tőkepiaci felügyeleti szerv összeolvadt (ÁPTF), 2000-ben pedig létrejött a mind a négy nagy pénzügyi szektort egységesen felügyelő intézmény (PSZÁF). 2013-ban a PSZÁF beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba, ennek következtében Magyarországon a jegybank látja el valamennyi pénzügyi szektor feletti felügyeletet, ideértve a fogyasztóvédelmi funkciókat is.

Az EU tagállamaiban meglévő felügyeleti struktúrák vizsgálata során Lannoo 2002-ben arra a következtetésre jutott, hogy mind az integrált, mind a specializált felügyeleteknek számos előnye van. Azt is megállapította, hogy az integrált felügyelet csak akkor tudnak valóban hatékonyabbak lenni, ha megfelelő a szektorokat felügyelő szervezeti egységek közötti információáramlás. Véleménye szerint a specializált felügyelet erőssége lehet, hogy a piachoz közelebb állva tudnak működni, és jobban meg tudják érteni az adott szektorban meglévő kockázatokat. Az egyes szektorok felügyeletének vizsgálata során azt állapította meg, hogy a biztosítók esetében homogénebb a felügyeleti struktúra, és a legtöbb EU tagállamban a biztosítókra nézve specializált felügyeleti hatóságok működnek, míg a tőkepiaci szektorban figyelhető meg a tagállamok között a legnagyobb eltérés a felügyeleti struktúra vonatkozásában (**Lannoo, 2002**). Lannoo 2002-ben még megvalósíthatatlannak tartotta az egységes európai felügyelet létrehozását, elsősorban azért, mert ahhoz nem szerezhető meg a politikai támogatás. Ez a megközelítés az akkori piaci és politikai viszonyok között helyesnek is tűnt. Tíz év elmúltával a globális pénzügyi válság nyomán azonban éppen politikai nyomásra került kialakításra a bankunió, és azon belül is az egységes felügyeleti mechanizmus.

2007-ben Masciandaro, Nieto és Quintyn azt vizsgálta meg, hogy az EU tagállamok felügyeleti hatóságainak a struktúrái között mekkora eltérések vannak. A tanulmány azt állapította meg, hogy nagyon alacsony szintű a



konvergencia a struktúrák között, és számos eltérő felügyeleti modell létezik az EU-ban. Míg a 90-es évek elején nagyon alacsony volt annak a jelentősége, hogy egy országban milyen a felügyeleti struktúra, addig az azóta végbement piaci változásokra a tagállamok eltérően reagáltak, és ezért a felügyeleti struktúrák az EU-ban jóval diverzifikáltabbá váltak (**Masciandaro, Nieto és Quintyn, 2007**).

Pansini és Masciandaro a felügyeleti hatóságok pénzügyi válság során folytatott magatartását vizsgálta abból a szempontból, hogy a felügyeleti struktúra mennyiben befolyásolja a felügyeleti tevékenység hatékonyságát. Arra a következtetésre jutottak, hogy a felügyelés leghatékonyabb módja az lehet, ha egymástól függetlenül kerül felállításra a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyeleti hatóság. A gyakorlati eredményeket vizsgálva nem találtak lényeges összefüggést a felügyeleti hatóság teljesítménye és a között, hogy a hatóság a jegybankon belül vagy kívül került elhelyezésre (**Pansini - Masciandaro, 2011**).

A felügyeleti struktúrák közötti eltérések azért jelentenek gondot a felügyelet közötti nemzetközi együttműködésben, mert ha egy egységes pénzügyi felügyeletnek egy pénzügyi csoport külföldi tevékenysége miatt kell kapcsolatba lépnie egy másik ország felügyeleti hatóságával, ahol a felügyeleti tevékenység nincs egységesítve, akkor könnyen előfordulhat, hogy nem egy, hanem akár négy vagy öt különböző felügyeleti hatósággal kell együttműködési megállapodást kötnie, amelyek eltérő gyakorlattal, eltérő szabályozási háttérrel rendelkeznek és ez a hatékony együttműködést rendkívül megnehezíti.



### 3. A DISSZERTÁCIÓ CÉLKITŰZÉSEI

A disszertáció alapvető célkitűzései, hogy az Európai Unió felügyeleti hatóságainak eddigi együttműködését megvizsgálva:

*1. Összegezze és áttekintse az Európai Unión belül a pénzügyi felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés folyamatát, az azokat előmozdító tényezőket:* Az EU-n belül a nemzetközi együttműködés 40 évvel ezelőtt kezdődött, de az elmúlt 15 évben jelentősen felgyorsult. A 70-es évekbeli kezdetleges, ad-hoc jellegű informális együttműködéseket a CEBS (Committee of European Banking Supervisors), az EBA, majd a bankunió létrehozatala minőségileg magasabb szintre hozta. A nemzetközi együttműködést eleinte a globalizáció és a bankok más pénzügyi szektorokban való terjeszkedése kényszerítette ki, a globális pénzügyi válság viszont már arra világított rá, hogy a jelentős bankok felügyeletét függetleníteni kell a székhelyükül szolgáló országoktól.

*2. Áttekintse a nemzetközi felügyeleti együttműködés fennálló problémáit:* Nem kétséges, hogy az EU felügyeleti hatóságai közötti együttműködésre egyre nagyobb szükség van. A globális pénzügyi válság arra mutatott rá, hogy amennyiben az egyes tagállamok önállóan akarnak lépéseket tenni a válság elkerülésére, azzal olyan lépéseket kényszerítenek ki más tagállamoktól, amelyek nem hogy javítanak, hanem csökkentik a válsággal szembeni ellenálló képességet. Az együttműködésnek számtalan gyakorlati nehézségei is vannak (pl. eltérő szabályozási környezet, kulturális különbségek, felügyeleti módszerek eltérései, információ áramlás gátjai, titokvédelmi szabályok, gyakorlati problémák, nemzeti felügyeleti struktúrák eltérései, technikai problémák, direktívák, rendeletek, sztenderdek értelmezési nehézségei, földrajzi korlátok). Az





egységes szabálykönyv és a felügyeleti konvergencia már több éve hangoztatott cél, mára mégis minden eddiginél nagyobb lehetőségei vannak a tagállamoknak arra, hogy nemzeti jogkörben többlet tőkekövetelményeket írjanak elő az intézményeik számára.

*3. Javaslatokat fogalmazzon meg az együttműködés javítására:* A részletesen felsorolt problémákra mielőbb megoldásokat kell találni, mert a globális pénzügyi válság is azt mutatta meg, hogy a bankválságok vagy a pénzügyi stabilitást veszélyeztető rendszerkockázatok esetében a késlekedés vagy a nem kellő beavatkozás akár egy ország GDP-jéhez viszonyítva is jelentős hatást gyakorolhat. Mindenképpen csökkenteni kell a nemzeti érdekek érvényesítésének lehetőségét, az EU szinten jelentős bankcsoportok esetében hatékonyan meg kell tudni akadályozni, hogy a home felügyeleti hatóság a saját országának a betéteseinek az érdekét a fogadó országok betéteseinek az érdeke felé helyezze.

*4. Javaslatot tegyen a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének lehetséges továbbfejlesztési irányaira:* Két komoly gondot is orvosolni kell, egyrészt biztosítani kell, hogy az EU felügyeleti hatóságok ne nemzeti, hanem európai érdekek mentén cselekedjenek, másrészt pedig sokkal hatékonyabb szektorok közötti együttműködésre van szükség, mind a szabályozás, mind a felügyelés gyakorlati megvalósítása területén. Az egyes EU-s felügyeleti hatóságokban a döntésben résztvevő tagok gyakran nem az EU-s, hanem a nemzeti érdekek szerint cselekszenek, ezáltal a nagyobb államok számára sokkal nagyobb lehetőség van a nemzeti érdekek érvényesítésére, mint a kisebb, kevesebb szavazati joggal rendelkező országok számára. Egy EU-s felügyeleti hatóság működtetésének nem lehet az a célja, hogy a német, spanyol, francia vagy angol érdekeket kiszolgálja. A szabályozásban még mindig jelentősek az



eltérések a banki, tőkepiaci és biztosítási területen és nem biztosított, hogy ugyanazon kockázatok ugyanolyan módon kerülnek kezelésre az egyes szektorokban. Az eddigiehez képest sokkal nagyobb figyelmet kellene szentelni a shadow banking területéhez tartozó intézménytípusokra, ezek esetében nem mindig egyértelmű, hogy melyik EU felügyeleti hatóság is lenne az illetékes. Hosszú távon hatékony megoldást jelenthetne az EU-s felügyeleti hatóságok összeolvasztása, a bankunióhoz hasonló jellegű együttműködés kialakítása a tőkepiaci és a biztosítási területen is, akár az EKB keretein belül, akár azon kívül.

*5. Megvizsgálja azt, hogy a bankunió valóban hatékony válasz lehet-e a meglévő problémákra:* A bankuniót politikusok találták fel, akik mindenáron bizonyítani akarták a választópolgárok számára, hogy erős kézzel lépnek fel a jövőbeni válságok megelőzése érdekében. A bankunió csak rövid ideje kezdte meg a működését és egyelőre nehezen becsülhető meg, hogy be tudja-e majd tölteni azt a szerepet, amit a politikusok szántak neki. Célszerű ezért összefoglalni, hogy melyek lehetnek azok az akadályok, amelyek akár jelentősen csökkenthetik a bankunió hatékonyságát, gyors reagáló képességét és az egyes országok betéteseinek egyenrangú kezelését.

*6. Összefoglalja azokat az érveket és ellenérveket, amelyek áttekintése szükséges ahhoz, hogy Magyarország dönthessen arról, hogy már az euró bevezetését megelőzően is csatlakozik-e a bankunióhoz:* Magyarországnak nagyon komoly döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy már a kezdetektől csatlakozik-e a bankunióhoz, esetleg valamikor menet közben csatlakozik hozzá, vagy csak akkor válik a tagjává, amikor Magyarországon is bevezetésre kerül az euró. Ehhez a döntéshez az érvek és ellenérvek alapos áttanulmányozására van szükség. A disszertáció



kísérletet tesz arra, hogy összefoglalja és alaposan értékelje ezeket az érveket és ellenérveket.

*7. Javaslatot tegyen a lehetséges csatlakozásra vonatkozó döntéshez: az érvek és ellenérvek értékelése alapján a disszertáció javaslatot tesz a Magyarország számára legmegfelelőbbnek tűnő döntésre.*



## **4. PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

A dolgozat témájának aktualitását az adja, hogy az EU felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés rendszere egy nagyon gyors átalakulási szakaszban van. Az 1972-ben létrehozott Groupe de Contact az akkori idők pénzügyi piaci viszonyai között 30 éven keresztül volt megfelelő fóruma a felügyeleti együttműködésnek. 2004-ben a CEBS létrehozatalakor már sejteni lehetett, hogy az csak egy közbenső állomás lesz egy EU szintű felügyeleti hatóság felé. 2011-ben az EBA megalapításakor az EU szintű felügyeleti hatóság már sokkal fontosabb szerepet kapott a felügyeletek közötti együttműködés koordinálásában, az egységes szabályrendszer és a felügyeleti módszertan konvergenciájának fejlesztése érdekében. 2014-ben, az EKB bankfelügyeleti jogosítványokkal való felruházása pedig még egyértelműbbé tette azt a szándékot, hogy a pénzügyi csoportok felügyeletét a nemzeti érdekek felett álló elvek alapján kell ellátni. Mindezekből a dátumokból jól látszik, hogy az EU pénzügyi felügyeleti együttműködésének strukturális változása felgyorsult, így próbál lépést tartani a pénzügyi piacok fejlődésével és kihívásaival.

A dolgozat készítéséhez részletesen tanulmányoztam a vonatkozó EU direktívákat, rendeleteket, végrehajtási rendeleteket, valamint a felügyeleti együttműködést érintő CEBS és EBA ajánlásokat. Áttekintettem a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság e témakörben közzétett ajánlásait. Megvizsgáltam a témában megjelent szakirodalmat, szakértői véleményeket, valamint a nemzetközi együttműködésben jelentős szerepet játszó intézmények vezetőinek nyilatkozatait. Szakmai megbeszéléseket folytattam a témában azon, a Magyar Nemzeti Banknál dolgozó kollégáimmal, akik napi szinten



vesznek részt felügyeleti kollégiumok ülésein és az ezekhez kapcsolódó egyeztetéseken.

A dolgozat készítése során törekedtem arra, hogy ne csupán az elérhető információkat összegezzem, hanem a szakmai tapasztalataimat felhasználva<sup>5</sup> értékeljem is az aktuális helyzetet, összefoglaljam a legjelentősebb problémákat és javaslatokat tegyek azok lehetséges megoldására.

## **4.1. Pénzügyi felügyeletek együttműködésének kezdetei az Európai Unióban**

A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés az Európai Unióban az elmúlt 40 évben látványos fejlődésen ment keresztül. Az első szakaszt a felügyeleti együttműködés nagyon alacsony szintje jellemezte, lényegében a legalapvetőbb információcserét leszámítva nem volt érdemi együttműködés.

A pénzügyi felügyeletek együttműködésének a kezdetei a 70-es évekre nyúlnak vissza, amikor két olyan intézmény került létrehozásra, amely az EU felügyeleti hatóságok együttműködését segítette, a Groupe de Contact valamint a Banking Advisory Committee.

### **Groupe de Contact**

A Groupe de Contact-ot (GdC) még 1972-ben alapították meg, és lényegében ez volt az első európai kezdeményezés a bankfelügyeletek közötti nemzetközi együttműködésre. A GdC tagjai elsősorban a bankfelügyeleti hatóságok középvezetőiből álltak, bár az évek során a részvétel presztízse

---

<sup>5</sup> 2004-től kezdődően 2010-ig voltam a PSZÁF részéről kijelölt tagja a Groupe de Contactnak, 2010-től kezdődően pedig az elsősorban szabályozási kérdésekkel foglalkozó EGPR-nek (Expert Group on Prudential Regulation), amely az EBA megalakulását követően SCRePol (Standing Committee on Regulation and Policy) elnevezéssel folytatta tovább a munkáját. 2011-től 2013-ig alternate tagja voltam az EBA Board of Supervisorsnak, amely az EBA legfőbb döntéshozó szerve. Ebben az időszakban valamennyi Board of Supervisors ülésen részt is vettem, ezáltal közvetlen közelről tanulmányozhattam a nemzetközi együttműködés kihívásait és megoldásait.



egyre jobban felértékelődött és magasabb szintre helyeződött. A GdC évente három-négy ülést tartott, amelyen az általános aktuális felügyeleti kérdések mellett akár egyedi bankcsoportokat érintő kérdések is megvitatásra kerülhettek. A tagok rendszeresen informálták egymást arról is, ha olyan veszélyt tapasztaltak a saját országukban, amelyeknek más tagállamra nézve is hatása lehetett (pl. gyanús üzleti tevékenységet folytató személyek köre). Számos olyan téma szerepelt már a 70-es években is a GdC üléseinek a napirendjein, amelyek ma is aktuális témák (home-host felügyeleti együttműködés, likviditás, tőkekövetelmények). A GdC működésének nagy előnye volt, hogy működése nem volt teljesen formalizálva és nagyon gyakorlati kérdésekre tudott koncentrálni.

Már a GdC gyakorlatában is megjelent az a tevékenység, amely a későbbi felügyeleti intézményeket is jellemezte, így a konvergenciára törekvés jegyében olyan ajánlásokat dolgozott ki, amelyeket a tagok magukra nézve elfogadtak, és anélkül, hogy annak jogilag kötelező ereje lett volna, alkalmazták is. A GdC önállóan készített elemzéseket is, illetve javaslatokat tett a Banking Advisory Committee valamint a Banking Supervision Committee részére. Összességében elmondható, hogy a GdC mellett, hogy az első nemzetközi együttműködési forma volt az EU-ban, egyfajta kísérleti laboratóriuma lett a későbbi szerveződéseknek, amelyek lényegében a GdC által felépített módszereket fejlesztették tovább. Ahogyan azt Padoa-Schioppa, aki a Bázeli Bizottság elnöke volt 1993 és 1997 között megállapította, a Groupe de Contact lehetőséget biztosított arra, hogy egyedi banki kérdéseket multilaterális szemszögből világítson meg (**Padoa-Schioppa, 1999**).

A Groupe de Contact végül 2011-ben, az EBA létrehozatalával szűnt meg.

### **Banking Advisory Committee**

A Banking Advisory Committee-t (BAC) 1978-ban hozták létre a Bizottság mellett működő intézményként. A bankfelügyeleti szervek



képviselői mellett az Európai Bizottság valamint a tagállamok pénzügyminisztériumai is részt vettek a munkájában. A BAC a Bizottság munkáját segítette azzal, hogy tanácsokat adott a hitelintézetek engedélyezésével, felügyeletével, a felügyeleti együttműködéssel, a határon átnyúló tevékenységgel valamint a betétvédelemmel kapcsolatos kérdésekben. Segítette az EU direktívák nemzeti implementációját és a Bizottságot a hitelintézetekre vonatkozó szabályozás kialakításában. A BAC nem annyira napi felügyeleti kérdésekkel, mint inkább átfogó, elvi szintű szabályozási kérdésekkel foglalkozott. A BAC 2004-ben szűnt meg, helyette felállításra került a European Banking Committee, amely jellegét tekintve hasonló elven működik, mint a BAC, és egyben át is vette annak korábbi funkcióit. A bankfelügyeleti hatóságok helyett azonban mára már az EBA vesz részt az EBC ülésein.

A pénzügyi felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés terén az EU-ban lényeges változást az 1989-ben kiadott második bankdirektíva jelentett, amely minden korábbinál részletesebb feltételrendszert állapított meg a hitelintézetek engedélyezésére és működésére vonatkozóan. A részletes prudenciális követelményrendszer felállítása tette lehetővé azt a lépést, amely az egységes belső piacot létrehozva, a pénzügyi szolgáltatások területén is biztosította a szolgáltatások szabad áramlását azzal, hogy az EU-ban valamely tagállam felügyeleti hatósága által engedélyezett hitelintézet számára lehetőség nyílt szabadon közvetlen, határon átnyúló tevékenység formájában más tagállam területén szolgáltatást nyújtani, vagy közvetett módon, fiók nyitásán keresztül a tevékenységét végezni.

Ezek a lépések egyben azt is igényelték, hogy a direktíva részletesen meghatározza a határon átnyúló szolgáltatás esetében az anyaország szerinti és a fogadó felügyelet felelősségeit és az átadandó információkat. E szerint az a hitelintézet, amely fiókot kíván nyitni egy másik tagállamban, először a saját



országa szerinti hazai felügyeletet kell értesítése erről a szándékáról, amely, ha csak nem érzi úgy, hogy oka lenne a fióknyitás ellen kifogást emelni, három hónapon belül értesíti erről a szándékról a fogadó ország szerinti felügyeletet. A fogadó felügyeletnek ezt követően két hónapja van arra, hogy felkészüljön az új felügyeleti teendői ellátására.

Bár a direktíva megadta a lehetőséget a fogadó ország felügyeleti hatósága részére, hogy információkat kérjen a fiók tevékenységéről, de a prudenciális felügyelet lényegében a hazai ország felügyeleti hatóságánál maradt. Gyakorlatilag ez volt az első olyan lépés, amelyben a fogadó ország felügyeleteinek jogosítványai csorbultak, hiszen a szolgáltatások áramlásának szabaddá tétele előtt minden ország felügyeleti hatósága szigorú kontrollt gyakorolhatott a saját piacára való belépés felett. 1989 után ez már csak korlátozottan volt igaz, ráadásul a fogadó ország felügyeleti hatósága prudenciális felügyeletet sem gyakorolhatott a más tagállamból érkező hitelintézet fiókja felett. Mindez bár logikus, és az egységes belső piac megteremtése szempontjából elengedhetetlen lépés volt, számos problémát vetett fel, így többek között:

- A fogadó ország felügyeleti hatósága nem csak a pénzügyi piacon tevékenykedő intézményekért felelős (intézményfelügyeleti szerep), hanem magának a piacnak a stabilitásáért, tisztaságáért és átláthatóságáért is. Egy vagy több olyan szereplő jelenléte, amelyek felett a hatóság érdemi felügyeletet eszközök hiányában nem képes gyakorolni, magát a piacfelügyeleti funkciót is megnehezíti<sup>6</sup>.

- A hazai ország szerinti felügyelet ugyan számos információt begyűjthet magától a hitelintézettől, mindazonáltal magának a fióknak a

---

<sup>6</sup> Észtországban például a más EU tagállamból érkező hitelintézeti fióktelepek a lakossági pénzügyi szolgáltatások terén is 30%-ot meghaladó piaci részarányt képviselnek, a külföldi háttérű pénzügyi szolgáltatók piaci részaránya pedig 94%-os. Forrás: REVIEW OF THE ESTONIAN FINANCIAL SYSTEM, January 2013, <http://www.eestipank.ee/en/publication/varia/2013/review-estonian-financial-system-january-2013>





tevékenységéről mindenképpen csak limitált adatok állnak a rendelkezésére, ráadásul a fizikai távolság miatt nem tudja részleteiben megismerni az adott piac sajátosságait, nincs információja a működési környezetről, gazdasági trendekről, piaci partnerekről stb. Mindezen információkat birtokolja ugyan a fogadó ország felügyelete, de lényegében egyik felügyelet sincs a teljes körű információk birtokában.

- A hazai és a fogadó ország felügyeleti hatásai egy adott fiókot lényegesen eltérő nézőpontból is szemlélhetnek. A napjainkban jellemző piaci struktúrában előfordulhat olyan eset, amikor egy fiók formában tevékenykedő intézmény az őt létrehozó hitelintézetben belül marginális szerepet tölt be, ugyanakkor a fogadó ország piacán meghatározó jelentőségű. Ebben az esetben a hazai ország felügyeleti hatósága költség-haszon elvi megfontolások alapján nem szentel túlzott figyelmet ennek a fióknak, a fogadó ország felügyeleti hatósága számára azonban elsődleges fontosságú, hogy mind a fiók mind az azt létrehozó hitelintézet prudens módon működjön, információja és eszközei azonban ennek előírására nincsenek.

A pénzügyi szolgáltatások területén az egységes belső piac létrehozása pozitív és negatív hatásokkal is járt. Dermine tanulmányában az EU bankszektor 20 évének adatai részletes vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy az egységes belső piac a bankszektor fejlődésének a felgyorsítását eredményezte (egyes országokban a bankszektor GDP-hez viszonyított aránya a duplájára emelkedett), és a pénzügyi közvetítés költségei jelentősen csökkentek. Az egységes belső piac azonban lehetővé tette, hogy viszonylag kis országok (pl. Hollandia) bankjai rendkívül nagy méretűre növekedjenek, ezáltal csökkentek az államok képességei a bankok megmentésére, illetve erősödött a válságok potenciális tovagyrúzó hatása (**Dermine, 2002**).

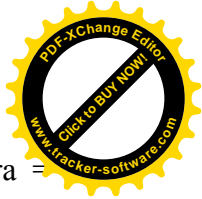
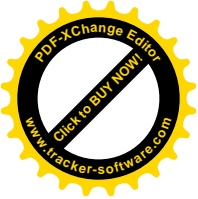


Ez a fajta munka és felelősség megosztás már igényelte a felügyeleti hatóságok korábbiakhoz képest jóval mélyebb szintű együttműködését, és ezt a folyamatot a 90-es évek elején a BCCI által kirobbantott válság csak még jobban felgyorsította. Ez volt az az esemény, amelynek kapcsán a felügyeleti hatóságok arra a következtetésre jutottak, hogy a korábbi szülő szintű felügyelet mellett egyre nagyobb hangsúlyt kell helyezni a csoport szintű, összevont alapú felügyelésre. Ehhez azonban a megfelelő adatokat is biztosítani kell, amelyek nem utolsósorban a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés keretében szerezhetőek meg. Közvetett hatása az volt ennek a felismerésnek, hogy míg korábban a felügyeleti együttműködés kizárólag a szektorok felügyeleteinek együttműködésére vonatkozott (bankfelügyelet bankfelügyelettel, biztosítófelügyelet biztosítófelügyelettel, tőkepiaci felügyelet tőkepiaci felügyelettel tartott kapcsolatot), addig a csoportszintű szemlélet előtérbe kerülésével a csoportot felügyelő hatóság valamennyi felügyeleti szereplővel kapcsolatba kellett lépjen. Ez, bár az együttműködést bonyolulttá tette, ugyanakkor teret engedett annak, hogy a szektorális felügyeletek egymás tapasztalatait felhasználva újítsák meg felügyeleti eszköztáraikat.

## **4.2. Szorosabb együttműködés igénye az EU tagállamok pénzügyi felügyeletei között**

A pénzügyi felügyeleti hatóságok közötti együttműködés igénye nagyon hasonló azokhoz az okokhoz, amelyek az egységes szabályozási háttérre való törekvést is kiváltották. Az egységes belső piacon az egységes feltételrendszer biztosítása legalább két szinten kell megvalósuljon:

1. A pénzügyi szolgáltató intézményekre és a pénzügyi piacokra vonatkozó egységes szabályozás, amely egységes versenyfeltételeket



biztosít a hazai és a más tagállamból érkező szolgáltatók számára =  
*szabályozási konvergencia*

2. Olyan egységes felügyeleti gyakorlat kialakítása, amely kizárja azt, hogy valamely országban működő pénzügyi szolgáltatók kevésbé szigorú felügyeleti eljárásoknak legyenek az alanyai, mint bármely más országban, illetve lehetővé teszi azt, hogy a csoport által futott kockázatok teljes egészében átláthatóak legyenek = *felügyeleti konvergencia*

Az EU tagállamok pénzügyi felügyeletei közötti szoros együttműködés alapját éppen a szabályozási és a felügyeleti konvergencia adja. Az egységes szabályozás a közvetetten hatályos direktívákon és a közvetlenül hatályos rendeleteken keresztül valósul meg. A felügyeleti konvergencia alapját az EU szintű felügyeleti hatóságok által készített és közzétett módszertani anyagok adják. Andrea Enria, az EBA elnöke például egy beszédében a Single Rulebook-elvet egy olyan ragasztónak nevezte, amely összetartja az egységes belső piacot, ráadásul felhívta a figyelmet arra is, hogy ma már, ha egy ország kedvezőbb szabályokat biztosít a hitelintézetek számára, akkor az abból származó esetleges problémák nem állnak meg az országhatáron belül (**Enria, 2013**).

Az EU pénzügyi felügyeleti hatóságai közötti együttműködés jóval szorosabb és részletesebben meghatározott, mint a világ más pénzügyi felügyeletei között. Ennek okai elsősorban:

- Az Európai Unió egységes belső piacot alkot, amely a pénzügyi szolgáltatások területén a gyakorlatban is jól megfigyelhető. Az egységes belső piac elvét alkalmazva egy EU tagállam által kiadott felügyeleti engedély feljogosítja arra a hitelintézetet, hogy egy gyors, inkább csak adminisztratív eljárást követően fiókot nyithasson, vagy akár közvetlenül határon átnyúló szolgáltatást nyújtson más tagállamban. Ezek a szabályok igénylik azt, hogy a tagállami



felügyeletek közötti információáramlás és együttműködés magas szintű legyen.

- A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az EU-ban bejegyzett hitelintézetek élnek ezekkel a lehetőségeikkel, és olyan pénzügyi csoportokat alakítanak ki, amelyek egyidejűleg az EU több tagállamában is jelen vannak. Az EU belső jogszabályai az egységes szabályrendszerre alapozva lényegesen részletesebben írják le a hazai és a fogadó felügyeleti hatóságok funkcióit, mint az EU-n kívüli pénzügyi felügyeletek együttműködése esetére. Az eljárási szabályok alapelve, hogy igazán hatékony felügyeletet a csoport működése felett a hazai felügyeleti hatóság tud ellátni, a fogadó felügyelet szerepe egyre inkább arra korlátozódik, hogy munkájával segítse a hazai felügyeletet a minél hatékonyabb csoportfelügyeleti funkciójában. Mindez természetesen számos érdek konfliktust is felvet a hazai és a fogadó felügyeletek között, de az utóbbi időben egyértelműen látszik az a tendencia, hogy a hazai felügyeletek szerepe növekszik, a fogadó felügyeletké pedig csökken.

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a hazai és a fogadó felügyeletek érdekei esetenként eltérőek lehetnek, ami káros következményekkel is járhat. Pistor egyes közép-kelet európai országok gyakorlati eseteit tanulmányozva arra a következtetésre jut, hogy meg kellene állítani azt a folyamatot, ami egyre több jogosítványt ad a hazai felügyeleti hatóságoknak a fogadó felügyeletek kárára **(Pistor, 2010)**. A fogadó országoknak egyre kevesebb lehetőségük van arra, hogy megakadályozhassák a más országokban székhellyel rendelkező bank tevékenységének káros hatásait (mint pl. a globális pénzügyi válság kialakulását megelőző túlzott hitelkiáramlást), és erre nem csak a felügyeleti, hanem a szabályozói lehetőségeik is csökkennek.



Shoenmaker és Oosterloo még 2008-ban arra mutattak rá, hogy két olyan fontos trend figyelhető meg az Európai Unióban, amire a pénzügyi felügyeleti rendszernek reagálnia kell, ezek egyes kockázatkezelési funkciók csoporton belüli centralizálása valamint a határon átnyúló szolgáltatások további terjedése (**Shoenmaker-Oosterloo,2008**). Utólag megállapítható, hogy ezen kihívásokra az EU válasza a bankunió és a hazai felügyeleti hatóságok szerepkörének további növelése voltak.

Bár a globális pénzügyi válságnak több oka is volt, az is egyértelmű, hogy ebben a banki kockázatkezelési technikák hiányosságai is szerepet játszottak, ezért az erre válaszoló szabályozói lépéseknek sem csak a tőkekövetelményekre, hanem a kockázatkezelési rendszerekre is koncentrálniuk kell:

*„A mostani krízis egyik látható jele épp az, hogy a bankok hatalmas veszteségeket szenvednek el, amit ugyan lehet a reálgazdasági válság begyűrűzésének tekinteni, de végső soron arról van szó, hogy a pénzügyi vállalkozások nem megfelelő módon helyezték ki a rájuk bízott pénzt, azaz nem megfelelően látták el a kockázatkezelési feladataikat, és nem megfelelően mérték fel a visszafizetési kockázatokat.” (Lentner, Kolozsi, Tóth, 2009)*

A szabályozási konvergencia hiánya könnyen vezethet az egyes országok közötti vetélkedéshez, amiben minél kedvezőbb helyzetbe kívánják hozni a saját bankjaikat. Ahogyan arra Mérő is rámutat:

*„A nemzeti szabályozóhatóságok egyik célja ugyanis az volt, hogy a saját országuk pénzügyi piacainak fejlődését és/vagy saját nemzeti bajnokaik nemzetközi versenyhelyzetét javítsák. Ez a szabályozás fellazulásához vezetett az EU-szabályok adta lehetőség keretein belül.” (Mérő, 2011).*



#### **4.2.1 Pénzügyi felügyeleték együttműködése pénzügyi konglomerátumok esetében**

Lényeges előrelépést jelentett a pénzügyi felügyeleték közötti együttműködés területén a 2002-ben kiadott, a pénzügyi konglomerátumok felügyeletével kapcsolatos irányelv. Az Európai Unióban összesen három olyan direktíva is létezik, amely pénzügyi csoportok felügyeletére vonatkozóan szabályokat állapít meg. Ezek a direktívák a következők:

a) hitelintézet vagy befektetési vállalkozás által vezetett csoport esetében: a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2013/36/EK direktíva,

b) biztosító által vezetett csoport esetében: a biztosítói csoportok kiegészítő felügyeletéről és a módosított szavatoló tőkeszámításról szóló 98/78/EK direktíva, valamint

c) pénzügyi konglomerátum esetében: a pénzügyi konglomerátumban működő hitelintézetek, biztosítók és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről szóló 2002/87/EK direktíva.

Korábban a hitelintézetekre és a befektetési vállalkozásokra vonatkozóan eltérő szabályok voltak hatályban, de ezeket a 2013-ban kiadott CRD IV egységesítette. A CRD IV összevont felügyeleti szabályaira a következő megállapítások érvényesek:

- A csoportot vezető intézmény hitelintézet/befektetési vállalkozás, pénzügyi holding társaság vagy vegyes tevékenységű holding társaság lehet.
- A csoport szinten érvényesítendő prudenciális előírások a tőkemegfelelés, a nagykockázat vállalási, likviditási és a befektetési korlátok.

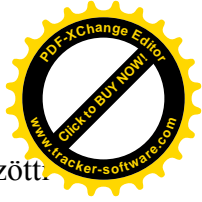


- A prudenciális előírásoknak a csoporthoz tartozó hitelintézeteknek, pénzügyi vállalkozásoknak és befektetési vállalkozásoknak kell együttesen megfelelniük.

A biztosítókra vonatkozó csoport szintű előírások a fentiektől némileg eltérnek, részben ez az oka annak, hogy a rájuk vonatkozó EU direktíva nem konszolidált, hanem kiegészítő felügyeletről beszél. A biztosítók csoport szintű szabályozását a következők jellemzik:

- a csoportot vezető intézmény biztosító, biztosítói holding társaság, viszontbiztosító vagy vegyes tevékenységű biztosítói holding társaság lehet,
- a csoport szinten érvényesítendő prudenciális előírás csak a tőkekövetelmény számításban jelenik meg,
- a csoport szintű tőkekövetelményt a csoporthoz tartozó biztosítóknak és viszontbiztosítóknak kell együttesen teljesíteniük.

A 2002-ben kiadott, a pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó direktíva sem azzal a céllal készült, hogy ezeket az eltérő szabályokat végérvényesen harmonizálja, hanem csak azt célozta meg, hogy kialakítson egy olyan eljárást, ami alapján megállapítható egy olyan csoportnak a tőkekövetelménye, amelyhez egyszerre tartozik hitelintézet, befektetési vállalkozás és biztosító. A direktíva részletesen meghatározza, hogy melyek azok a határértékek, amelyek teljesülése esetén egy csoport pénzügyi konglomerátumnak minősül, illetve kitér a kiegészítő felügyelethez szükséges módszerekre is. Jelentős szerepet ad a direktíva a csoporton belüli tranzakciók figyelésére, valamint a csoporton belüli belső kontroll mechanizmusokra. A direktíva ezen túlmenően magában foglalja a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó intézmények felügyeleti hatáságai közötti kooperáció módját is.



A pénzügyi konglomerátumok esetében a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés annyiban sajátos, hogy a direktíva a felügyeleti hatóságokat a szerepük szerint három fő csoportba sorolja:

1. A koordinátor felelőssége, hogy irányítsa a felügyeleti együttműködését, hozzá futnak be az információk és szükség esetén ő tájékoztatja a többi felügyeleti hatóságot is. A koordinátor felügyeletet a kompetens felügyeleti hatóságok közül kell kiválasztani, a következő elvek figyelembevételével:

- Ha a konglomerátumot irányító vállalkozás felügyelt intézmény, akkor az őt felügyelő hatóság lesz a koordinátor.

- Ha a konglomerátumot irányító vállalkozás nem felügyelt intézmény, vagy nincs olyan vállalkozás, amely irányítóként azonosítható lenne, akkor annak az országnak a felügyeleti hatósága látja el a koordinátor szerepét, amelyikben a konglomerátumhoz tartozó felügyelt intézmények közül a legnagyobb mérlegfőösszeggel rendelkező vállalkozás működik.

2. A kompetens hatóságok közé tartoznak mindazok a felügyeleti hatóságok, amelyek a konglomerátum bármely tagjának a felügyeletét látják el.

3. Releváns kompetens felügyeleti hatóságnak azok minősülnek, akik a konglomerátum valamely tagjának vonatkozásában csoportszintű felügyeletet látnak el, vagy azon országok felügyeletei, amelyekben a konglomerátum valamely tagjának adott országban levő piaci részesedése jelentős (különösen, ha az meghaladja az 5%-ot).

A koordinátor feladatai közé a következők tartoznak:

- a releváns és fontos információk összegyűjtése valamint szétosztása az illetékesek számára,





- a pénzügyi konglomerátum összevont pénzügyi helyzetének megítélése és értékelése,
- a tőkemegfelelésre, a kockázati koncentrációkra valamint a konglomerátumon belüli ügyletekre vonatkozó előírásoknak való összevont alapú megfelelés vizsgálata,
- a pénzügyi konglomerátum szervezetének, struktúrájának és belső ellenőrzési eljárásainak vizsgálata,
- a pénzügyi konglomerátumra irányuló felügyeleti tevékenység koordinálása normál és válsághelyzetben.

Az érintett felügyeleti hatóságok írásos megállapodásban további feladatokat is meghatározhatnak a koordinátor számára. A pénzügyi konglomerátumok viszonylatában a felügyeleti kooperációnak a következő területekre kell irányulnia:

- a konglomerátum struktúrájának feltárása, ideértve valamennyi felügyelt intézmény beazonosítását valamint a kompetens felügyeleti hatóságok meghatározását,
- a pénzügyi konglomerátum stratégiája,
- a pénzügyi konglomerátum pénzügyi helyzete, ideértve különösen a tőkemegfelelést, a csoporton belüli ügyleteket, a kockázati koncentrációkat valamint a jövedelmezőséget,
- a konglomerátum fő tulajdonosai és menedzsmentje,
- a konglomerátum működésére vonatkozó információk gyűjtésének módja,
- a konglomerátumhoz tartozó felügyelt intézményekkel kapcsolatos negatív fejlemények, ideértve azokat a nem felügyelt tagokra vonatkozó információkat is, amelyek a konglomerátum egészére vagy egyes tagjaira nézve negatív hatással járhatnak,



- a konglomerátum tagjaival szemben a kompetens felügyeleti hatóságok által hozott komolyabb intézkedések.

A konglomerátum tagjait felügyelő hatóságoknak azokban az esetekben, ahol erre szükség van, koordinálniuk kell az egyes tagokkal szemben hozott felügyeleti intézkedéseket.

A pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó direktíva jelentős változást hozott abban, hogy nem csak a különböző országokban, hanem a különböző szektorokban tevékenykedő felügyeleti hatóságoknak is együtt kell működniük, nem csak válsághelyzetben, hanem normál körülmények között is. A koordinátor funkció meghatározásával egyértelművé vált, hogy a csoportok felügyeletében a felügyeleti hatóságok nem feltétlenül egyenrangúak, és fontosságuk szerint különböző szerepeket kell betölteniük, ezzel részben előfutára volt a CRD kapcsán kialakított engedélyezési rendszernek.

Nagy hiányossága maradt ugyanakkor a konglomerátum szabályozásnak az, hogy az egyes szektorális szabályozások EU szinten nem kerültek összehangolásra, így a konglomerátum prudenciális szabályozás lényegében nem más, mint az egyes tagokra vonatkozó szektorális szabályok aggregálása. Ezt a problémát azóta sem sikerült EU szinten megoldani.

Dierick részletesen is elemezte a direktíva előírásait a gyakorlati megvalósulásuk alapján. Arra a következtetésre jutott, hogy a direktíva túlságosan is a tőkekövetelményekre koncentrál, és egyéb szabályoknak, mint például a nagykockázat-vállalás vagy a csoporton belüli ügyletek sokkal kisebb szerep jut. Sokkal részletesebb útmutatásra lenne szükség a felügyeleti hatóságok közötti együttműködési megállapodások tartalmára vonatkozóan **(Dierick, 2004)**.

A pénzügyi konglomerátumok szabályozására és felügyeletére vonatkozó hiányosságok a gyakorlatban is megmutatkoztak. Belgiumban a pénzügyi



piacokat néhány nagy pénzügyi konglomerátum uralta (pl. Dexia, Fortis), de a globális pénzügyi válság kapcsán a belga államnak mindegyik esetében be kellett avatkoznia (sőt egyes esetekben más államok pénzügyi segítségét is kellett ehhez kérnie), és csak egy konglomerátum átstrukturálása volt sikeresnek nevezhető. A pénzügyi konglomerátumok a válság előtt a belga pénzügyi piacok 80%-át uralták, ez mára 50 %-ra csökkent, részben amiatt is, hogy a felügyeleti hatóság az átstrukturálás során kötelezte őket kockázatvállalásaik leépítésére (deleverage).

Az EU szabályozási problémák a gyakorlatban is megmutatkoztak, különösen a banki és a biztosítási szabályozás eltérései miatt, amelyek felügyeleti arbitrage-ra adtak lehetőséget, valamint a vegyes tevékenységű holding társaságokkal szemben hozható intézkedési jogosítványok köre is elégtelennek bizonyult. Belgiumban ezért még az EU követelményekhez képest is szigorúbb szabályozás módosítási javaslatokat fogalmaztak meg a pénzügyi konglomerátumok szabályozására és felügyeletére (**IMF, 2013**).

A pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó szabályozás az utóbbi időben a CRD előkészítése és gyakorlati alkalmazásainak kérdéskörében kissé veszített erőteljességéből, az EU felügyeleti hatóságok nem nagyon érnek rá ezzel a kérdéssel foglalkozni, pedig a direktíva gyakorlati alkalmazásának érdekében hasznos lenne közös szttenderdeket kidolgozni és alkalmazni. Nem segítette elő a direktíva közös alkalmazását az sem, hogy az eredeti tervek szerint a CEBS, a CESR (Committee of European Securities Regulators) és a CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) mellett felállításra került volna a Pénzügyi Konglomerátumok Bizottsága is. Ez azonban sem akkor, sem az EU felügyeleti hatóságok felállításakor nem történt meg, hanem ennek szerepét a Joint Committee tölti be, amelynek a tevékenysége szintén korlátozott hatékonyságú.

Sajátos módon éppen a bankunió intézménye adhat jelentős lökést annak, hogy a pénzügyi konglomerátumok szabályozása és felügyelete kiemelt



jelentőséget kapjon. A bankok által vezetett pénzügyi csoportok esetében ugyanis a bankunióba tartozó országok nemzeti felügyeletei elveszítik a jogosítványaikat, és azok az EKB-hoz kerülnek. Ha azonban a pénzügyi csoportot biztosító vagy pénzügyi vállalkozás vezeti, akkor a konglomerátum szintű felügyelési jogosítványok megmaradnak nemzeti hatáskörben mindaddig, amíg a bankunió hatóköre ki nem terjed a biztosítókra és a pénzügyi vállalkozásokra is.

#### 4.2.2 A CEBS létrehozatala és tevékenysége

A 90-es években felgyorsult pénzügyi innovációk és a pénzügyi tevékenység egyre gyorsabb fejlődése egyértelműen igényelte a gyors szabályozói fejlődést is. Több esetben előfordult azonban, hogy az EU nem tudott elég gyorsan reagálni a szabályozói kihívásokra és egy-egy direktíva kidolgozása és végleges elfogadása túl hosszú időt vett igénybe. Minél gyorsabban próbáltak reagálni a szabályozók egy-egy innovációra, a piaci szereplők annál több olyan terméket, eljárást és szervezeti fejlesztést hajtottak végre annak érdekében, hogy meg tudják kerülni az aktuális piaci szabályokat. Miután a gyors direktíva alkotásra vonatkozó igények elsősorban a tőkepiacon jelentkeztek, ezért Lámfalussy Sándor (Alexander Lamfalussy) vezetésével létrehozták az úgynevezett Bölcsék Tanácsát, amelynek az volt a feladata, hogy javaslatokat tegyen a folyamat gyorsítására. A Bölcsék Tanácsa végül egy olyan javaslatot tett le az asztalra, amely alapján kettébontották a pénzügyminisztériumok, illetve a felügyeleti szervek képviselői által alkotott bizottságokat, és ez utóbbi keretében létrehozták a CESR-t, amelyet másképpen harmadik szintű bizottságnak is neveztek **(Európai Bizottság, 2001)**.

Ettől a lépéstől azt várták a javaslattevők, hogy a felügyeleti hatóságok képviselői, akik közvetlenül értesülnek a tőkepiacokon fennálló problémákról, tudatában vannak a beavatkozás gyorsaságának szükségességének, illetve



rendelkeznek azokkal a szakmai képességekkel, amelyek a hatékony megoldások kidolgozását igénylik, egymás között gyorsan szakmai egyetértésre juthatnak, és az ily módon szakmai konszenzust jelentő tervezetet már az EU többi fóruma is gyorsabban tudja elfogadni.

Ezt a gondolatot az EU-n belül annyira jónak minősítették, hogy nemcsak a tőkepiacra, hanem a hitelintézetekre és a biztosító intézményekre is érvényesítették. Ennek megfelelően került létrehozásra a CEBS, illetve a biztosítási területen a CEIOPS.

Az új struktúrának megfelelően készült már a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság új tőkemegfelelési ajánlásának (Bázel II) európai szintű átvételére vonatkozó direktíva tervezet kidolgozása is 2004 és 2006 között. A CEBS azonban nem csak a direktíva szövegének kialakításában kapott szerepet, hanem annak értelmezésében is. A direktívák ugyanis több esetben nem kellően egyértelműen rögzítik a követelményeket, ugyanakkor közös európai érdek az, hogy az egyes országokban ne csak a szabályozás szövege, hanem az ahhoz kapcsolódó felügyeleti jogértelmezés, illetve felügyeleti gyakorlat is azonos legyen. A CEBS ezért több olyan anyagot dolgozott ki, amelyek a bázeli 2. pillér (felügyeleti felülvizsgálati folyamat) egyes pontjaihoz határoznak meg olyan közös felügyeleti sztenderdeket, amelyek bár a direktívában nem jelennek meg, de a felügyeleti hatóságok a CEBS keretében közösen megállapodtak azok alkalmazásáról. Így a nemzeti felügyeleteknek működésük során már nem csak a direktívák szövegét kellett alapul venniük, hanem meg kellett feleljenek a CEBS által kidolgozott és közzétett felügyeleti sztenderdeknek is.

A felügyeleti együttműködés témakörét a CEBS annyira jelentősnek találta, hogy külön ajánlást is közzétett róla. A CEBS 2006 januárjában fogadta el és tette közzé a "Guidelines for Co-operation between Consolidating Supervisors and Host Supervisors" elnevezésű, GL09 számot viselő ajánlását (CEBS, 2006). Az ajánlás részleteiben is taglalja a hazai és fogadó felügyeleti

hatóságok közötti együttműködést, megkülönböztetve azt a leányvállalatok és a fiókok eseteiben. Ennek az az oka, hogy a leányvállalatok és a fiókok esetében eltérő a hazai és a fogadó országok szerepe, melyet az alábbi táblázat mutat be.

|                      | <b>Hazai hatáskörök</b>   | <b>Fogadó hatáskörök</b>  |
|----------------------|---|---|
| <b>Leányvállalat</b> | Anyabank számára engedély kiadása<br>Konszolidált alapú prudenciális felügyelet<br>Csoportban alkalmazott fejlett módszerek engedélyezése<br>Lender of last resort                | Leányvállalat létesítésének engedélyezése<br>Prudenciális felügyelet egyedi szinten<br>Üzletviteli szabályok<br>Felszámolás<br>Betétbiztosítás<br>Lender of last resort |
| <b>Fiók</b>          | A hitelintézet engedélyezése (ezzel a más EU tagállamokban való fióknyitásra felhatalmazás)<br>Prudenciális felügyelet<br>Felszámolás<br>Betétbiztosítás<br>Lender of last resort | Likviditás<br>Pénzmosás elleni küzdelem<br>Üzletviteli szabályok<br>Kiegészítő betétbiztosítás a fogadó ország szintjére (topping up)<br>Lender of last resort          |

**1. ábra: A hazai és fogadó hatáskörök összehasonlítása (Forrás: NOTE FOR THE EFC AD HOC WORKING GROUP, Home/host issues, Európai Bizottság, Belső piaci igazgatóság)**

Az ajánlás a CRD vonatkozó cikkelyeiben foglalt, a felügyeleti közötti együttműködésre vonatkozó szabályokból indult ki, és azokhoz adott részletes gyakorlati útmutatást. Az információmegosztásra a következő általános elveket állapította meg az anyag:

- Az információáramlásnak kétirányúnak kell lennie. Ennek az elvnek a kimondása különösen a kisebb országok számára volt fontos, hiszen nem csak azért van szükség az együttműködésre, hogy az anyaország szerinti felügyelet a fogadó országoktól minden információt megkapjon, hanem ennek fordított irányba is működnie kell.



- Az információáramlásnak arányosnak és kockázat orientátnak kell lennie, vagyis el kell kerülni azt, hogy felesleges és túl sok elfoglaltságot jelentő értéktelen információ kerüljön átadásra.

- Amennyire csak lehet, az információ átadásnak spontánnak kell lennie, vagyis akkor kell az információt átadni, amikor arra a másik félnek szüksége lehet.

A CRD és maga az ajánlás is megkülönbözteti egymástól az "essential" vagyis alapvető, és a releváns információkat. Az alapvető információkat a felügyeleti hatóságuk saját szándékuk alapján adják át más felügyeleti hatóságnak, a releváns információk átadása viszont a másik felügyeleti hatóság kérésére történik. Az ajánlás tételesen meghatározza, hogy melyek azok az alapvető információk, amelyekről a felügyeleteknek értesíteniük kell egymást. Így például a home felügyeletnek információt kell küldenie a fogadó felügyeletnek az alábbiakról:

- a csoport struktúrájában bekövetkezett lényeges változások,
- a csoport felügyeletébe bevont felügyeleti hatóságok körében történt változás,
- tőkekövetelmények alkalmazási szintje,
- azokról a kedvezőtlen változásokról, amelyek a csoport egészére kihatással lehetnek (pl. csoporton belüli ügyletek, pénzügyi helyzet romlása, feltárt csalások, felügyelet által hozott komolyabb intézkedések stb.)

Ehhez hasonlóan kerülnek részletezésre azok az információk is, amelyeket a fogadó felügyeletnek kell a home felügyelet részére megküldeni, amelyek hasonlóak a fentiekben részletezett információkhoz azzal az eltéréssel, hogy azok a csoport egy leányvállalatánál merültek fel, de a csoport egészére is hatással lehetnek.



A hazai és a fogadó felügyeleti hatóságok közötti információ áramlás azonban továbbra sem teljesen problémamentes, ami elsősorban abból származik, hogy mindkét típusú felügyeleti hatóság a saját nemzeti kormánya felé tartozik elszámolási kötelezettséggel, és kevesebb fontosságot tulajdonít a döntéseinek a más országok pénzügyi piacaira vonatkozó hatásainak. D'Hulster ezen kívül további tényezőket is megemlít, amelyek akadályozzák a valóban hatékony információ megosztást (pl. eltérő mandátumok, vagy a bankcsőd toleranciájában való eltérések, terminológiai, jogszabályi különbségek, erőforrásbeli eltérések) (D'Hulster, 2011).

#### 4.2.3 Az együttműködési formák fejlődése

A 90-es években, amikor a felügyeleti együttműködésnek még nem voltak intézményesült formái, a hazai-fogadó felügyeleti közötti együttműködés legegyszerűbb és talán a leghatékonyabb módja a feladatok delegálása lehetett volna. Egy olyan pénzügyi világban, ahol a funkciók egy elég jelentős része központosított, mint például a belső ellenőrzés, a kockázatkezelés vagy bizonyos limitek felett akár hitelezéssel, befektetésekkel kapcsolatos döntések, egy adott leányvállalat pénzügyi helyzetét és biztonságosságát elég nehéz a csoport egészére vonatkozó információk hiányában megbecsülni, illetve nehéz ezen információk hiányában felelősségteljes felügyeleti intézkedéseket hozni. A hitelintézetek szabályozásával foglalkozó direktívák ezért már régóta tartalmazzák a hatáskörök és a felügyeleti feladatok lehetséges delegálására vonatkozó szabályokat.

A delegálás témakörében meg kell különböztetni két különböző szintű delegálást, a felelőségek és a feladatok delegálását. Míg felelőségek, vagyis az érdemi hatáskör teljes körű átruházására EU hatóságok között egyszer sem került sor, addig néhány esetben megtörtént bizonyos alfeladatok delegálása, igaz a felügyeleti feladatok delegálása az EU tagállamai között legfeljebb abban merült ki, hogy néhány tagállam felügyelete más országokban létesített





bankfiókok likviditásának felügyeletét ruházta át a fogadó felügyeletre. Ez azonban a prudenciális felügyeletnek lényegében csak egy kevésbé fontos szelete. A nemzeti felügyeleti hatóságoknak sem politikai, sem presztízs okokból nem volt érdeke az, hogy a felügyeletek közötti együttműködés alapját a felelősségek megfelelő delegálása képezze.

A hazai szabályozásban azonban ennek még a lehetősége sem került annak idején implementálásra, így fel sem merült, hogy a hazai felügyeleti szerv (PSZÁF, majd MNB) felügyeleti felelősséget delegálhatott volna más tagállam részére.

A European Financial Services Round Table (EFSRT) egy 2005-ös anyagában, amelyben a lead supervisor koncepció mellett érvelt, külön kiemelte, hogy fontos lenne a felügyeleti feladatok delegálásának az ösztönzése, de a gyakorlatban ez továbbra sem tudott érvényesülni. A 2000-es évek közepére ezért világossá vált, hogy a felügyeleti együttműködések formáját tekintve új megközelítésre van szükség, mert a felelősségek és feladatok delegálása a jogi lehetőség ellenére sem működött **(EFSRT, 2005)**.

A pénzügyi csoportokkal kapcsolatos felügyeleti információk összegyűjtése és együttes értékelése már régóta olyan probléma volt, amire az EU tagállamok felügyeleti hatóságai közösen keresték a választ. A probléma abból adódott, hogy még azok között az országok között is, amelyek esetében léteztek együttműködési megállapodások, az információk cseréje általában csak egy nagyon formális folyamat keretében zajlott le, és akkor is szinte kizárólag bilaterális formában.

Ugyan a probléma már több évtizede létezett, hatékony megoldást mégis csak 2006-ban sikerült rá kidolgozni. Az új megoldás lényege az volt, hogy olyan felügyeleti kollégiumokat hoztak létre, amelyek egy-egy pénzügyi csoport köré szerveződtek, és az a nagy előnyük volt a korábbi együttműködésekkel szemben, hogy közvetlenül tették lehetővé az adott



pénzügyi csoport egyes tagjait felügyelő szakértők együttműködését. A korábbi bürokratikus folyamattal szemben itt a szakértők és felelősök közötti információáramlásról volt szó, amely már nem csak kétoldalú, hanem multilaterális formában történik meg. Ráadásul mivel a felügyelők a kollégium keretében megismerik egymást, a szükséges kétoldalú kapcsolattartások is jóval hatékonyabban lebonyolíthatóak, mint korábban voltak.

A csoportokkal foglalkozó kollégiumokon belül a megbeszéléseknek három fő típusa alakult ki:

- multilaterális találkozók, amelyeken a kollégiumba tartozó valamennyi képviselő részt vesz, erre annak érdekében kerül sor, hogy olyan információkat osszanak meg egymással, amelyek a csoportot felügyelő valamennyi szervezet számára fontosak, pl. csoport struktúrájával kapcsolatos kérdések,
- szűkebb körű találkozók, amelyeken csak a csoport legjelentősebb tagjait felügyelő szervezetek képviselői vannak jelen, a szűkebb körű találkozónak az az előnye, hogy a kisebb létszámból adódóan hatékonyabb tud lenni, és lehetőség van egy-egy konkrét probléma részletesebb megvitatására is,
- kétoldalú megbeszélések, amelyek egy-egy konkrét probléma feltárására irányulnak.

A felügyeleti kollégiumokban zajló munka jóval több egyszerű információcserénél, és kiterjed a felügyeleti tevékenység koordinálására és tervezésére, így különösen a helyszíni vizsgálatok programjaira és időzítésére nézve. A felügyeleti kollégiumok további nagy előnye, hogy bizonyos multilaterális megbeszélésekre akár nem EU tagállamok, harmadik országok képviselőt is meg lehet hívni, ami különösen akkor fontos, ha a csoport aktivitásának jelentős része van az EU határain kívül. Azok a bankok, amelyek a felügyeleti kollégiumok tárgyát képezik, a kollégium megalapításáról



értesítést kaptak, sőt bizonyos ülésekre vagy napirendi pontokhoz meg is hívják a képviselőiket.

A felügyeleti kollégiumok munkája abból a szempontból is fontos, hogy a CRD a felügyeleti hatóságok számára előírja, hogy a 2. pillér keretében évente legalább egyszer végezzék el a hitelintézet felügyeleti felülvizsgálati folyamatát. Az összevont alapú felügyelet számára ehhez rendkívül hasznos információkat adnak a leányvállalatokat felügyelő hatóságok, míg a fogadó felügyeletek a hazai felügyelettől kapnak adatokat, amit fel tudnak használni a leányvállalat értékelése során.

Nagyon fontos ugyanakkor figyelembe venni, hogy a kollégiumoknak maguknak nincs döntési jogosítványuk, a döntéseket minden esetben a kollégiumon keresztül, illetve azon kívülről érkező információk alapján a felügyeleti hatóságok hozzák meg. Lehetőség van ugyanakkor arra, hogy egy tervezett lépést a kollégium tagjai előzetesen megvitassanak, vagy koordinált döntéseket készítsenek elő.

2011-től, az EBA megalakulását követően maga az EBA is részt vesz a kollégiumi üléseken, sőt koordinálja az egyes kollégiumok munkáját is. Az EBA módszertani anyagokat is kidolgozott annak érdekében, hogy a kollégiumokban folyó munka minél hatékonyabb legyen. A módszertanok EBA ajánlásokban jelennek meg, és elsősorban a gyakorlati működésre, az információ megosztásra valamint a kollégiumok keretében megvitatandó közös döntésekre (pl. belső módszer használatának engedélyezése tőkekövetelmény számításra, 2. pillér keretében előírt többlet tőkekövetelmény) vonatkoznak. Az EU-n belül már több mint 40 felügyeleti kollégium működik, amelyek között van az OTP kollégium is, amelyet az MNB működtet. Az egységes európai felügyelési mechanizmus 2014. novemberi indulása óta pedig az EKB is részt vesz a felügyeleti kollégiumok ülésein.



A felügyeleti kollégiumok megfelelő működésének kikényszerítése és nyomon követése különösen fontos azon országok esetében, amelyekben jelentős a külföldi tulajdonú bankcsoportok piaci részaránya. Ebben az esetben ugyanis a bankok tevékenységének a végzését és felügyeletét elsősorban az anyaországbeli érdekek irányítják, amit a kollégiumon belül végzett munkával lehet némileg ellensúlyozni.

A felügyeleti kollégiumok létrehozása segítette a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést, de nem oldotta meg valamennyi problémát. Begg tanulmányában megállapítja, hogy a felügyeleti kollégiumok működését nagyban nehezíti, hogy azok eltérő módszertan alapján működnek, ráadásul maga a kollégium nem tud tényleges döntéseket hozni. A CEPS korábbi javaslataira alapozva felveti annak a lehetőségét, hogy a kollégiumok helyett hálózatokat kellene létrehozni, amelyek nem csak információkat egyeztetnek, hanem az egyes felügyeleti kompetenciákat a csoport felügyelői között a legmegfelelőbb helyekre osztják ki (**Begg, 2009**). Bár ez a javaslat ebben a formájában végül nem valósult meg, de az EKB által az egységes felügyeleti mechanizmus keretében végzett koordinációs tevékenység magában hordozza ezeket az elemeket is. Az EKB ugyanis a felügyeleti szerepét úgy látja el, hogy annak egyes részfeladatait kiosztja a nemzeti felügyeleti hatóságok számára, majd ezek együttes mérlegelésével hozza meg a döntéseit. A felügyeleti kollégiumok működésének bevezetése így egyben az egységes felügyeleti mechanizmus előzetes próbájának is tekinthető volt.

#### **4.2.4 Együttműködés válsághelyzetben**

Jelen dolgozat túlnyomó részben a felügyeletek közötti együttműködés kapcsán a normál körülmények közötti együttműködéssel foglalkozik. Ennek az a legfőbb oka, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint a felügyeletek munkáját elsősorban a válságmegelőző tevékenység adja, és válságkezelésre csak ritkán, kivételes körülmények között kerül sor. A felügyeleti törvényi



jogosítványai is azt tükrözik, hogy a felügyeleteknek elsődleges szerepük az, hogy megakadályozzák a válsághelyzet kialakulását. Abban az esetben, ha tényleges válság alakul ki, a felügyeletek többnyire a felügyeleti biztos kirendelését, az engedély korlátozását, felfüggesztését vagy visszavonását alkalmazzák, végső esetben pedig kezdeményezik az intézmény felszámolását vagy az állami szanálási lépések megkezdését.

A válságkezelés több szempontból is eltér a normál felügyeleti tevékenységtől és együttműködéstől. Az alábbiakban elsősorban azok az eltérések kerülnek felsorolásra, amelyek a felügyeletek közötti együttműködés kapcsán is jelentőséggel bírnak:

*a) Egyéb szereplők bevonása szükséges:* a válsághelyzet esetén már nem csak a felügyeleti hatóságok bevonása szükséges a folyamatba, hanem számos egyéb intézményé is, amelyeknek megvan a maguk szerepe a válság kezelésében. Amennyiben a felügyeleti funkciót nem a jegybankon belül látják el, mindenképpen sor kerül a jegybank bevonására, hiszen mint végső hitelező neki döntenie kell abban, hogy a válsághelyzetben megsegíti-e plusz forrásokkal a bajba került hitelintézetet. A jegybankok ezt a döntésüket általában arra alapozva hozzák meg, hogy az adott hitelintézet inszolvens vagy illikvid, illetve hogy esetleges felszámolása mennyire veszélyeztetné a pénzügyi szektor és az egész gazdaság stabilitását. A pénzügyminisztérium bevonása azért szükséges a folyamatba, mert amennyiben a jegybank nem hajlandó finanszírozni a válságban levő bank további működését, a pénzügyminisztérium azonban nemzetgazdasági vagy egyéb okokból fontosnak tartja a bank megmentését, akkor végső soron a költségvetésnek kell állnia a megmentés költségeit. Szintén be kell vonni a válságkezelő tevékenységbe a betétvédelmi alapot, amely szükség esetén egy azonnali előleget folyósít a károsultak számára, illetve fel kell hogy mérje, hogy a bank felszámolása esetén a betétvédelmi alapra milyen terhek hárulhatnak.



Speciális esetben további intézményvédelmi alapok is bevonhatóak a válságkezelésbe, elsősorban abból a szempontból, hogy milyen módon tudnak anyagilag hozzájárulni a válsághelyzet kezeléséhez. Az új szanalási direktíva alapján a folyamat során a szanalási hatóságok is szerepet kaphatnak. Jól látható, hogy egy nemzetközi pénzügyi csoport esetében a válsághelyzet esetén a bevonandó intézmények száma a normál körülményekhez képest megsokszorozódik, ami nem segíti elő a minél gyorsabb és hatékonyabb döntések meghozatalát.

b) *A döntéseket nagyon rövid idő alatt kell meghozni:* a válsághelyzet kezelésében akár néhány órányi késedelem is jelentős többletköltségekkel járhat. Különösen csalások, visszaélések, a tulajdonosokkal való összejátszás, belső hitelek esetében számít minden pillanat, mert ilyenkor várhatóan a menedzsment és a tulajdonos megpróbálnak minél több pénzt kimenekíteni az intézményből. Az internet és mobil bankolás világában pedig már nem kell feltétlenül, hogy hosszú sorok álljanak a bankfiókok előtt, mint például annak idején a Postabank válságnál, hanem telefonon vagy számítógépről is meg lehet rohanni egy bankot, ha az ügyfelek tömegesen adnak ki megbízásokat arra, hogy a betéteiket más bankhoz utalják át.

c) *Nincs egyetlen, jól alkalmazható forgatókönyv:* vannak ugyan általános következtetések és eljárások, de alapvetően minden válsághelyzet egyedi és a megoldásához mindig a legjobban működő eszközöket kell kiválasztani. Lehet építeni ebben a válságkezelésben részt vevő többi intézmény gyakorlati tapasztalataira is, de alapvetően mindig az adott helyzet megoldásának legjobb eszközeit kell megtalálni.

d) *Nemzeti érdekek védelme:* mint annyi sok más esetben, egy nemzetközi pénzügyi csoport felszámolásában is megjelennek a nemzeti érdekek. Minden kormányzat és felügyeleti hatóság, de még a betétvédelem számára is fontos az, hogy a pénzügyi csoportnak az



országban fellelhető eszközei lehetőleg csak az adott országban gyűjtött betétek kielégítésére szolgáljanak, ezért minél hamarabb le kell foglalni azokat, mielőtt valamilyen módon "kimenekítenék" az országból. Hitelintézetek nemzetközi válsága esetén mindazonáltal számítani lehet arra, hogy az addig kiválóan együttműködő felügyeletek hirtelen egymást kezdik el hibáztatni a kialakult helyzetért, illetve a nemzeti érdekeket képviselve jelentősen lecsökken az együttműködési hajlandóságuk. Magyarországon a harmadik országból érkező fióktelepek esetében létezik az úgynevezett eszköz fenntartási mutató, amelynek célja az, hogy a nem EU tagállamból érkező hitelintézeti fiók Magyarországon tartott eszközei mindenkor meghaladják a Magyarországon gyűjtött források értékét. Hasonló mutató alkalmazása leányvállalatok vagy EU tagállamból érkező hitelintézetek fiókjai esetében fel sem merülhet, ráadásul arról sincsenek még gyakorlati tapasztalatok, hogy egy ilyen előírás hogyan funkcionál tényleges válsághelyzetben.

e) *A válságkezeléshez speciális szakértelem kell:* mindazok a szakértők, akik kiválóan dolgoznak egy hitelintézet normál felügyelete során, egyáltalán nem biztos, hogy mint válságkezelők is megállják a helyüket, mivel az speciális szakértelmet és emberi képességeket igényel.

A válságkezelés témaköre abból a szempontból is speciális, hogy annak kezelésével sokáig nem is a felügyeleti szervek, hanem az Európai Központi Bank foglalkozott azzal az indokkal, hogy a válságkezelés a pénzügyi stabilitás szempontjából alapvető fontosságú. 2003. március 1-től hatályos az a multilaterális együttműködési megállapodás, amelyet az Európai Unió bankfelügyeleti hatóságai és jegybankjai írtak alá, és amelyben meghatározzák ezen intézmények válsághelyzetben való együttműködésének főbb elveit.

Bár ezek az együttműködési megállapodások nagyon hasznosak normál körülmények között, válsághelyzetben már nem feltétlenül bizonyulnak



ugyanolyan hatékonyak. Garcia és Nieto szerint a felügyeletet által kötött együttműködési megállapodásoknak három gyenge pontja is van: jogilag nem kikényszeríthetőek, és a be nem tartásuk lényegében semmilyen következménnyel nem jár, a nem teljesen harmonizált nemzeti szabályok (pl. számvitel) továbbra is helyet hagynak nemzeti manőverekre és eltérő értelmezésekre, ráadásul az együttműködési megállapodások általában titkosak, ami gyengíti az azt aláíró hatóságok elszámoltathatóságát (**Garcia – Nieto, 2005**).

A Financial Stability Forum is külön foglalkozott a válsághelyzetben való együttműködés elveiről, és ezzel kapcsolatban 2009. áprilisában külön dokumentumot is tett közzé (**FSF, 2009**).

A válságok kezelésére való felkészülés egyik fontos eszköze a szimulációs gyakorlatok lefolytatása. Kapstein szerint fontos lenne, hogy a bankválság szimulációs gyakorlatokba ne csak bankfelügyeletet, hanem akár kormányzati, parlamenti döntéseket előkészítő szakembereket vagy politikusokat is vonjanak be (**Kapstein, 2006**). Ez a javaslat azért is jelentős, mert ezt követően a globális válság tapasztalatai éppen azt mutatták, hogy számos kérdésben nem csak szakmai, hanem politikai indokok alapján is születtek döntések.

A bankunió keretében a válsághelyzetek kezelése jelentős továbbfejlesztésre került, erről a későbbiekben lesz majd még részletesen szó. Fontos fejlemény továbbá, hogy a szanálási direktíva alapján az EBA-n belül egy kifejezetten a szanálási kérdésekkel foglalkozó Szanálási Bizottságot kellett létrehozni, amely a tagállamok szanálási hatóságainak vezetőiből áll. A Szanálási Bizottság 2015. februárjában tartotta meg első, alakuló ülését.

#### **4.2.5 Európai Bankhatóság**

A CEBS létrehozatala egyértelműen a megfelelő irányba tett lépés volt, de a szűk jogosítványai miatt korlátozva volt a szerepe. Speyer és Walter





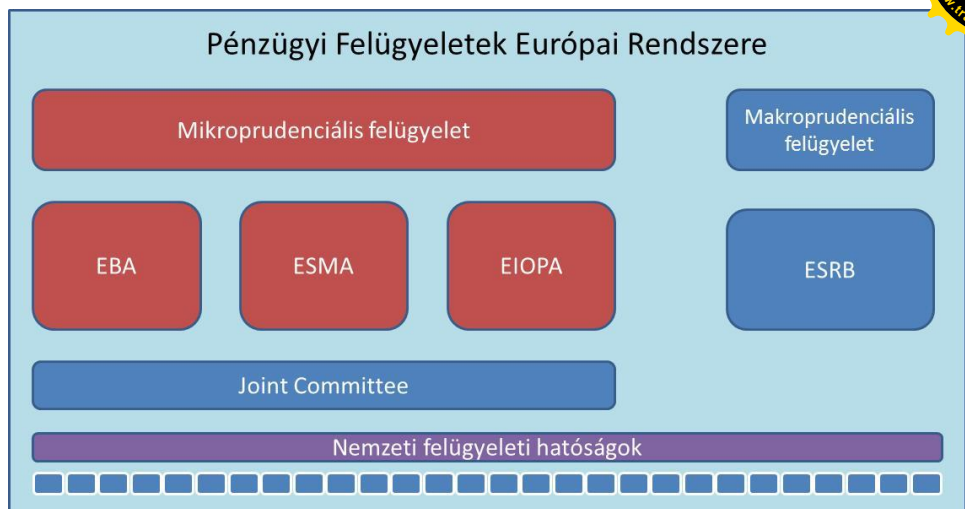
tanulmányukban már 2007-ben azt javasolták, hogy az EU pénzügyi felügyeleti struktúráját át kell alakítani, és olyan rendszert kell felállítani, ami képes tartani az ütemet a piacok integrációjával. A legfőbb veszélyt abban látták, hogy egy válsághelyzet esetén a reflex-szerű nemzeti szintű lépések nem lehetnek kielégítőek (**Speyer – Walter, 2007**).

A problémák a hivatalos döntéshozók szintjén is gyorsan egyértelművé váltak, így a szükséges jogszabályi előkészületek megtételét követően a mikroprudenciális felügyeleti szerepkört ellátó EU nemzeti felügyeleti hatóságok kapcsolatrendszerének központja az EBA lett. Az EBA-t 2011-ben a CEBS utódszervezeteként hozták létre a többi EU felügyeleti hatósághoz hasonlóan egy önálló státusz rendelettel<sup>7</sup>. Az EBA rendeletben meghatározott alapfeladatai közé tartozik a belső piac működőképességének fokozása, különösen a szabályozás és felügyelet ésszerű, hatékony és egyenletes szintje révén, valamint a nemzetközi felügyeleti koordináció megerősítése is. Az EBA saját magára kialakított mission statement-je is tartalmazza, hogy az EBA kiemelt céljának tekinti a felügyeleti módszertanok konvergenciáját és mediációs tevékenységével megoldja a határon átnyúló tevékenységek kapcsán a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézeteltéréseket (**EBA, 2012**).

Az EBA részét képezi a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének, amelynek fő célja annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektorra alkalmazandó szabályokat a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében megfelelően végrehajtsák, valamint hogy biztosítsa a pénzügyi rendszer egészébe vetett bizalmat és a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak megfelelő védelmét. A rendszer tagja az EBA-n kívül az ESRB, az EIOPA, az ESMA, a Joint Committee valamint a nemzeti felügyeleti hatóságok is.

---

<sup>7</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1093/2010/EU RENDELETE (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről



**2. ábra: A Pénzügyi Felügyeletok Európai Rendszerének szereplői**

Az EBA részt vesz az EU jogszabályok kidolgozásában, ezen belül is kiemelt szerepe van az EU-s irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódó végrehajtási szttenderdek elkészítésében, melyek tervezeteit és nyilvános szakmai egyeztetéseit az EBA folytatja le. Ezt követően továbbítja azokat az EU Bizottság felé, amely bizottsági rendelet formájában jelenteti meg őket, ezáltal közvetlenül hatályossá válnak valamennyi EU tagállamban.

Az EBA a szabályozási konvergencia és az egységes EU szabálykönyv (Single Rulebook) kialakítására törekvés mellett ajánlásaival segíti elő a felügyeleti módszertan konvergenciáját.

Speciális szerepe van az EBA-nak arra az esetre, ha valamelyik tagállami felügyelet gyakorlatában azt érzékeli, hogy az nem alkalmazza vagy az uniós joggal vélhetően ellentétes módon alkalmazza a követelményeket. Ha az EBA saját eljárása során az uniós jog megsértését tapasztalja, akkor első lépésben ajánlásban fogalmazza meg az elvárt magatartást, ha azonban az uniós jogsértés továbbra is fennáll, akkor végső esetben az EBA saját határozatában változtathatja meg a tagállami hatóság által hozott intézkedést.



Az EBA rendelet 18. cikk (1) bekezdése szerint: „*Káros fejlemények esetén, amelyek komolyan veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását vagy az Unió pénzügyi rendszere egészének vagy egy részének stabilitását, a Hatóság aktívan elősegíti, és ha szükséges, koordinálja az érintett hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságok által hozott intézkedéseket.*” Ha az EBA vészhelyzet bekövetkezését valószínűsíti, akkor titkos ajánlást intézhet az Európai Tanácshoz, amely határozatban megállapíthatja a vészhelyzet tényét. Vészhelyzet esetében az EBA olyan határozatokat hozhat, amelyekben kötelezi a nemzeti felügyeleti hatóságokat (így az MNB-t is) határozatok meghozatalára (pl. akár az OTP-vel szemben többlet tőkekövetelmény előírására). Amennyiben a nemzeti felügyeleti hatóság nem tesz eleget az EBA határozatának, akkor az EBA az egyedi intézményekre nézve kötelezően érvényes határozatot hozhat.

Az EBA egyik legfontosabb, nemzeti felügyeletek közötti koordináló szerepköre a mediáció. Mint az a dolgozat korábbi részeiből is látható, sok esetben fordulhat elő nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézeteltérés. Ilyen eset lehet, ha például egy engedélykérelem megítélésében, vagy az ahhoz kapcsolódó feltételekben vannak ellenvélemények, de lehet nézetkülönbség abban is, hogy egy pénzügyi csoport végezheti-e saját belső módszere alapján egyes kockázati típusokra a tőkekövetelmény számítását. A gyakorlat arra is mutatott példát, amikor egy fogadó felügyeleti hatóság a home felügyelet szerint túlságosan magas tőkekövetelményt akart előírnia csoport egyik leánybankjára. Ezekben az esetekben bármelyik érintett felügyeleti hatóság az EBA-hoz fordulhat a közvetítését kérve a megegyezéshez. Ha nem sikerül elérni a megállapodást, akkor az EBA saját hatáskörben felszólítja az érintett felügyeleti hatóságokat az EBA által helyesnek tartott intézkedések meghozatalára. Amennyiben valamely hatóság intézkedése uniós jogot is sért, akkor az EBA akár közvetlenül érvényes határozatot is hozhat a kérdésben.



Az EBA lényegében a felügyeleti kollégiumok működtetésének a motorja, folyamatosan ellenőrzi, hogy a kollégiumban részt vevő nemzeti hatóságok eleget tesznek-e az uniós jogszabályokból származó kötelezettségeiknek. Az EBA részt vesz a kollégiumi üléseken, hozzájuthat az adott csoporttal kapcsolatos valamennyi információhoz, koordinálja a csoporttal kapcsolatosan végzett felügyeleti stressz teszteket, és ha bármilyen problémát észlel a kollégium működésében, felhívhatja a hatóságok figyelmét a helyes gyakorlat alkalmazására.

A rendelet 31. cikke egy új szerepkört is ad az EBA számára, amely szerint az EBA a hatóságok között általános koordinációs szerepet tölt be, különösen olyan helyzetekben, amikor az esetleges kedvezőtlen fejlemények veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását vagy a pénzügyi rendszer stabilitását az Unióban. Ennek eszközei a hatóságok közötti információcsere megkönnyítése, a hatóságok rendelkezésére bocsátandó információk körének meghatározása, és amennyiben lehetséges és helyénvaló, megbízhatóságának ellenőrzése, a mediációs eljárás, az ESRB haladéktalan értesítése a potenciális vészhelyzetekről, illetve megfelelő intézkedések meghozatala olyan fejlemények esetén, amelyek veszélyeztethetik a pénzügyi piacok működését, az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságok intézkedései koordinációjának elősegítése érdekében.

Az EBA rendszeresen információt is gyűjt a jelentősebb bankcsoportokról, amelynek felhasználásával elemzéseket is közzétesz, kiemelve a pénzügyi piacokon fennálló veszélyeket és sérülékenységet.

A gyakorlatban az EBA két olyan tevékenységet is végzett, amivel jelentős mértékben hozzájárult az EU bankrendszer megerősítéséhez. 2011 év során az EBA egy olyan EU szintű koordinált stressz tesztet folytatott le, amelyben 21 ország 90 bankcsoportja (köztük az OTP is) vett részt. A stressz teszt során olyan kedvezőtlen forgatókönyveket alkalmaztak, amelyek bár nem túl valószínűek, de mégis bekövetkezhetnek. A cél az volt, hogy még egy ilyen



kedvezőtlen esemény bekövetkezése esetén se csökkenjen a bankok elsődleges alapvető tőkemutatója 5% alá, illetve ha ez mégis bekövetkezne, akkor megfelelő tervekkel rendelkezzenek a tőkehelyzet helyreállítására. 12 olyan bankcsoportot azonosítottak be, amely feltőkésítésre szorult, és csak a stressz teszt gyakorlat lefolytatásának hatására a 90 EU bank körében 50 milliárd eurós tőkeemelésre került sor.

Szintén 2011-ben az EBA egy ajánlást tett közzé (**EBA, 2011**), amelyben arra szólította fel a nemzeti felügyeleti hatóságokat, hogy hozzanak intézkedéseket annak érdekében, hogy az ajánlás mellékletében felsorolt 71 nagy bankcsoport mindegyike elérje a 9%-os elsődleges alapvető tőke mutatót, amely érték lényegesen magasabb, mint a CRR által meghatározott 4,5%-os érték. Az EBA folyamatosan figyelemmel kíséri az ajánlás betartását.

Összességében megállapítható, hogy az EBA a stressz teszt lefolytatásával valamint a feltőkésítési ajánlás kiadásával jelentősen növelte az EU bankrendszerben levő tőke mértékét és ezáltal hozzájárult az abba vetett bizalom erősítéséhez.

Az EBA tehát fennállásának rövid ideje alatt nagyon hatékonyan látta el funkcióit. Az EU Bizottság jelenleg is vizsgálja, hogy melyek lehetnének azok a jogszabályi módosítások (pl. finanszírozás, vezetői testületek szerepe), amelyekkel az EBA tevékenysége még hatékonyabbá tehető.

#### **4.2.6 Európai Rendszerkockázati Testület**

Az ESRB helyzete annyiban mindenképpen eltér az EBA-étól, hogy az EBA-nak egyértelműen megnevezhető egy elődszervezete (CEBS), amely példaként szolgált arra, hogy hogyan lehetne egy EU szintű felügyeleti hatóságot működtetni. Az ESRB esetében azonban ilyen elődszervezet nem volt, hiszen korábban a makroprudenciális felügyeleti tevékenységgel sem tagállami, sem EU szinten nem nagyon foglalkoztak. Az ESRB létrehozatalának lehetőségét a Jacques de Larosiére vezette High Level Group



vetette fel, amely a globális pénzügyi válság tanulságait dolgozta fel. A jelentés egyik fő megállapítása az volt, hogy nem volt megfelelő szintű együttműködés a mikroprudenciális és a makroprudenciális felügyeleti szerepkört ellátó hatóságok között, és ezért nem sikerült időben beazonosítani a pénzügyi stabilitást fenyegető rendszerkockázatokat, aminek következtében a szükséges megelőző intézkedések is elmaradtak. A jelentés kritizálta a tagállami felügyeleti hatóságok közötti együttműködést is.

A jelentés javaslatot tett arra, hogy a makroprudenciális felügyeleti tevékenységet a tagállamokban is erősíteni kell, de ezen túlmenően létre kell hozni egy olyan EU szintű testületet is, amely képes a problémák, rendszerszintű kockázatok időben való felismerésére és a szükséges intézkedések meghozatalára.

A jelentés javaslatait elfogadva került létrehozatalra az ESRB 2011-ben a Pénzügyi Felügyeletok Európai Rendszere részeként. Az ESRB felállításáról is önálló EU rendelet született<sup>8</sup>. A rendelet 3. cikk (1) bekezdése szerint „Az ESRB az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére rendelkezik hatáskörrel a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás érdekében, figyelembe véve a makrogazdasági fejleményeket is, a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából. Az ESRB hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítva a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását.”

Az ESRB a feladatai ellátása érdekében információkat gyűjt a tagállami felügyeleti hatóságoktól. Ajánlásokat és figyelmeztetéseket adhat ki abban az

---

<sup>8</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1092/2010/EU RENDELETE (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról



esetben, ha valamilyen konkrét veszélyt érzékel, amely ajánlások és figyelmeztetések lehetnek nyilvánosak, de akár titkosak is.

Az ESRB General Board elnöke az Európai Központi Bank elnöke.

Az ESRB számára a státuszát szabályozó rendeleten kívül a CRR és a CRDIV is határoz meg feladatokat, elsősorban a tőkepufferek bevezetése és a tagállamok közötti konzisztens alkalmazás kapcsán.

Az ESRB egyik fontos, Magyarország szempontjából is jelentős ajánlása volt 2011-ben a devizahitelezéshez kapcsolódó kockázatok kezeléséről szóló ajánlás<sup>9</sup>. Igaz, az ajánlás abból a szempontból nem volt elég hatékony, hogy csak a devizahitelezéshez kapcsolódó kockázatok felépülésének megakadályozását célozta, és nem foglalkozott a meglévő devizahitelek kockázatainak lehetséges leépítésével, amire Magyarországnak igazából szüksége lett volna. Az mindenesetre feltételezhető, hogy ha 2004-ben létezett volna ESRB, és ez az ajánlása akkor kerül kibocsátásra, akkor talán a hazai deviza alapú hitelezés is jobban visszaszorítható lett volna.

#### **4.2.7 EU felügyeleti hatóságok együttműködése**

Azzal, hogy még 2004-ben, a CEBS, a CESR és a CEIOPS mellett a pénzügyi konglomerátumokra vonatkozóan nem jött létre külön harmadik szintű bizottság, egyben megteremtődött annak a lehetősége is, hogy a szektorok közötti felügyeleti együttműködéssel és információáramlással a három harmadik szintű bizottság közösen foglalkozzon. A közösen készített anyagokat a 3L3 elnevezéssel adták ki, amely a három harmadik szintű bizottságra utalt.

---

<sup>9</sup> Az ESRB ajánlása a devizahitelezésről (Recommendation ESRB/2011/1 on lending in foreign currencies)



Az EU felügyeleti hatóságainak 2011-es létrehozatalával ez az együttműködés nem szűnt meg, hanem intézményes kereteket kapott azáltal, hogy a Joint Committee került megnevezésre, mint a három EU felügyeleti hatóság együttműködésének a formája. Bizonyos értelemben ez a fajta együttműködés jóval hasznosabb, mint ha a pénzügyi konglomerátumokra létrehozott bizottság foglalkozna ezekkel a kérdésekkel a következők miatt:

- A három szektor felügyeleteinek együttműködésére nem csak pénzügyi konglomerátumok esetében van szükség, hiszen ahhoz, hogy egy csoport pénzügyi konglomerátumnak minősüljön, számos feltételnek kell megfelelnie. A felügyeleti együttműködésre azonban akkor is szükség van, ha egy pénzügyi csoport konglomerátumnak nem minősül ugyan, de mindhárom tevékenységtípusban aktív.

- Amennyiben egy negyedik bizottság készíti el javaslatait a különböző szektorok felügyeleteinek együttműködésére, az EBA, ESMA és EIOPA számára sokkal nehezebb lenne az anyagokkal azonosulnia és kérni a tagállamok felügyeleteitől azok végrehajtását. Így azonban az anyagok az EU felügyeleti hatóságok által, közösen kerülnek elkészítésre és elfogadásra, így azok a gyakorlatban is jobban érvényesülnek majd, mintha egy "külső" forrásból származnának.

- Az EU felügyeleti hatóságok munkájában részt vevő integrált felügyeletek képviselői mindhárom bizottságban ugyanazt az álláspontot tudják képviselni, ami nagyban elősegíti a kompromisszumok megkötését, különös tekintettel arra, hogy mára már az EU tagállamok többségében integrált felügyelet működik.

A három EU felügyeleti hatóság együttműködésének az alábbi céljai vannak:

- Információ megosztás abból a célból, hogy hasonló megközelítéseket alkalmazzanak





- Felügyeleti gyakorlatokkal kapcsolatos információk átadása az együttműködés megkönnyítése érdekében
- Közös munkák és jelentések készítése
- A felügyeleti terhek csökkentése
- A három hatóság hasonló működési alapjainak kialakítása.

Az EU felügyeleti hatóságok hatékony együttműködése kulcskérdés, mind a felügyeleti hatóságok mind a felügyelt intézmények számára, mert a már meglévő szabályok harmonizálása, illetve a jövőbeni szabályozási tervek és felügyeleti módszerek összehangolt előkészítése jelentősen csökkentheti a költségeket mindkét szereplő számára. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az EU felügyeleti hatóságok együttműködése jó irányba indult el, ugyanakkor most kezdődik az az időszak, amikor konkrét anyagok, javaslatok, EU direktíva változtatási előterjesztések készítésével kell majd igazolniuk, hogy az eléjük tűzött feladatokat akarják és tudják is teljesíteni.

A Joint Committee-t az EU felügyeleti hatóságokról szóló rendeletek hozták létre, azáltal, hogy megnevezték, mint a három hatóság együttműködésének a fórumát. A rendelet szerint a Joint Committee elsősorban az alábbi témakörökben lát el koordináló szerepet:

- pénzügyi konglomerátumok,
- könyvvitel és könyvvizsgálat,
- a szektorok közötti fejlemények, kockázatok és a pénzügyi stabilitás sebezhetőségének mikroprudenciális elemzése,
- lakossági befektetési termékek,
- pénzmosás elleni intézkedések, és
- információcsere az ESRB-val és az ESRB és az EU felügyeleti hatóságok közötti kapcsolatok kialakítása.



Ezeknek a feladatainak az ellátására a Joint Committee létrehozta az illetékes albizottságait, amelyek többek között javaslatot tesznek a Joint Committee álláspontjára egyes aktuális kérdésekben, illetve többek között elkészítik a Joint Committee részletes kockázati jelentéseit. A Joint Committee tevékenysége különösen hasznos a fogyasztóvédelmi kérdésekben, hiszen ez a szerepkör sok nemzeti felügyeleti hatóság számára újdonság, mivel nem minden országban lát el fogyasztóvédelmi szerepet a felügyelet. Ennek következtében sokáig az EBA sem volt túl aktív fogyasztóvédelmi kérdésekben, hanem a Joint Committee volt az, amely kezdeményezőként lépett fel ezekben a kérdésekben.

A Joint Committee az EU-s felügyeleti hatóságok elnökeiből, illetve az egyes témakörökre létrehozott albizottságok elnökeiből áll, ülésein megfigyelőként az ESRB és a Bizottság képviselője is jelen van. A Joint Committee legalább kéthavonta ülésezik.

Korábban már említésre került, hogy a nemzeti felügyeleti struktúrák közötti eltérések jelentősen nehezítik a nemzetközi együttműködést. Az alábbi ábra azt mutatja be, hogy az egyes nemzeti felügyeleti hatóságok hogyan vesznek részt az EU felügyeleti hatóságok munkájában. Míg 15 ország felügyeleti hatósága (köztük a hazai is) mindhárom szervezetben jelen van, addig számos ország felügyeleti szerve egyszerre csak kettő vagy egy EU-s felügyeleti hatóságban van képviselve.

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <b>Csak EIOPA tagok:</b><br>CICC (CY), IVASS (IT), CA (LU),<br>ASSFP (PT), AZN (SI), DGSFP (ES)         |  | <b>Csak ESMA tagok:</b><br>FSMA (BE), CySEC (CY), AMF (FR),<br>HCMC (EL), CONSOB (IT), AFM (NL),<br>CMVM (PT), ATVP (SI), CNMV (ES),<br>FCA (UK) |  |
| <b>EIOPA és EBA tagok:</b><br>NBB (BE), ACPR (FR),<br>DNB (NL), BoG (EL),<br>PRA (UK)                   | <b>EIOPA és ESMA tagok:</b><br>FSC (BG), HANFA (HR), ASF (RO),<br><b>Mindhárom ESA-ban tagok:</b><br>FMA (AT), CNB (CZ), DFSA (DK),<br>EFSA (EE), FFSA (FI), BaFin (DE),<br>MNB (HU), CBI (IE), FKTK (LV),<br>LB (LT), MFSA (MT), KNF (PL),<br>NBS (SK), FI (SE) | <b>EBA és ESMA tagok:</b><br>CSSF (LU)   |  |
| <b>Csak EBA tagok:</b><br>BNB (BG), CNB (HR), CBC (CY), BdI (IT), BdP (PT), BNR (RO), BS (SI), BdE (ES) |  |  |  |

**3. ábra A nemzeti felügyeleti hatóságok részvétele az EU felügyeleti hatóságokban (Forrás: EBA, ESMA és EIOPA honlapok)**

#### 4.2.8 EU nemzeti felügyeleti hatóságainak együttműködése a CRD IV és a CRR alapján

Az 1978-ban kiadott első bankdirektíva ugyan általános szabályként kimondta már, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok működjenek együtt, de az együttműködés részleteiről még nem rendelkezett. 35 évvel később, a CRDIV, a CRR, illetve az ezekhez kapcsolódó végrehajtási sztenderdek, valamint EBA ajánlások ennél jóval részletesebbek lettek. A jelenleg hatályos EU előírások szerint az együttműködés a következő főbb területeken valósul meg:

*a) A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerén belül folytatott együttműködés*

A nemzeti felügyeleti hatóságok ügyelnek a felügyeleti eszközök és a felügyeleti gyakorlat közelítésére (konvergencia). Ennek érdekében az illetékes hatóságok együttműködnek, különösen az egymás közötti, valamint az ESFS más tagjaira is kiterjedő megfelelő és megbízható információáramlás biztosítása terén. Részt vesznek az EBA tevékenységeiben és adott esetben a



felügyeleti kollégiumokban; mindent elkövetnek azért, hogy megfeleljenek az EBA által kibocsátott iránymutatásoknak és ajánlásoknak, valamint reagáljanak az ESRB által kiadott figyelmeztetésekre és ajánlásokra; szorosan együttműködnek az ESRB-val; nemzeti megbízatásaik nem akadályozhatják az EBA vagy az ESRB tagjaként, a CRDIV és a CRR alapján elvégzendő feladatok ellátását.

*b) Előzetes konzultáció más tagállamok illetékes hatóságaival*

Hitelintézetek és befektetési vállalkozások tevékenységének engedélyezését megelőzően a nemzeti felügyeleti hatóságnak konzultálnia kell más tagállam felügyeleti hatóságával, ha annak hatáskörébe tartozó intézmény is érintett az engedély kérelemben (pl. tulajdonosként). A nemzeti felügyeleti hatóságok konzultációt folytatnak egymással különösen az ugyanazon csoporthoz tartozó másik szervezet részvényesei alkalmasságának, valamint a vállalkozás vezetésében részt vevő vezető testületi tagok jó hírnevének és tapasztalatának értékelése során. Az illetékes hatóságoknak át kell adniuk egymásnak a részvényesek alkalmasságára, valamint a vezető testületi tagok jó hírnevére és tapasztalatára vonatkozó információkat. Ugyanezen elv vonatkozik a fióktelep létesítésére valamint az engedélyek visszavonására is.

*c) Együttműködés részesedés szerzés esetén*

Mivel hitelintézetben és befektetési vállalkozásban való részesedés szerzése a meghatározott határok felett engedélyköteles, ezért ezen engedélyek megadása során is együttműködésre van szükség. Az együttműködés részleteire vonatkozóan az EBA végrehajtási sztenderdet dolgoz ki, ami majd bizottsági rendelet formájában fog megjelenni.



*d) Együttműködés fióktelep felügyelete során*

Az EU-ban már engedéllyel rendelkező hitelintézet más tagállamban való fióktelep létesítése esetén ezt a szándékát bejelenti a hazai felügyeleti hatóságának, aki erről értesíti a fogadó felügyeleti hatóságot. Amennyiben a fogadó felügyeleti hatóság három hónapig nem emel kifogást a fióktelep létesítése ellen, akkor azt a hitelintézet végrehajthatja és megkezdheti a tevékenységet. Általános szabályként a hazai felügyeleti hatóság felelős a fióktelep megfelelő működéséért, de a CRDIV a fogadó felügyeletet is felruházza azzal a joggal, hogy ha nem elégedett a hazai felügyeleti hatóság tevékenységével, akkor vészhelyzet esetén maga is szankciókat alkalmazhasson a fióktelep ellen. Amennyiben ilyen intézkedések vagy azok elmaradása miatt a felügyeletek között nézetkülönbség alakul ki, az EBA egy mediációs eljárás keretében próbál meg egyezséget kialakítani. A fogadó felügyeleti hatóságnak lehetővé kell tennie az anyaország szerinti felügyelet számára, hogy az a fióktelepnél helyszíni ellenőrzést végezhesen. A fióktelepek kapcsán speciális az együttműködés a rendszerszinten jelentős fióktelepek esetében, amelyeknél a fogadó felügyeleti hatóság kérheti, hogy az anyaország szerinti felügyelet vonja be a hitelintézeti csoport felügyelésére kialakított kollégium munkájába.

*e) Együttműködés az intézmények prudenciális felügyelete során*

Általános szabályként a CRDIV kimondja, hogy az illetékes hatóságok kölcsönösen ellátják egymást az ilyen intézmények irányítására és tulajdoni viszonyaira vonatkozó minden információval, amely várhatóan megkönnyíti felügyeletüket és az engedélyezési feltételek vizsgálatát, továbbá minden olyan információval, amely feltehetőleg megkönnyíti az ilyen intézmények ellenőrzését, különös tekintettel a likviditásra, a szolvenciára, betétgaranciára, a nagykockázatok vállalásának korlátozására, az intézmény rendszerkockázatát potenciálisan befolyásoló egyéb tényezőkre, az



adminisztratív és számviteli eljárásokra és belső ellenőrzési mechanizmusokra. Az EBA az információcsere részleteire végrehajtási sztenderd tervezetet dolgoz ki. A csoport felügyeletében érintett hatóságok elfogadnak egy felügyeleti vizsgálati programot, amely alapján megtörténhet a felügyeleti felülvizsgálati folyamat keretében előírandó többlet tőkekövetelmény és egyedi likviditási követelmény megállapítása. Ezen döntések meghozatala az úgynevezett közös döntési folyamat keretében születik meg, amelynek során a hazai felügyeleti hatóság vezetésével a hatóságok megállapodnak egymással az intézményre csoport, illetve egyedi szinten előírandó követelményekben.

Az érintett hatóságok együttműködnek egymással a csoport kapcsán végzendő felügyeleti stressz teszt vonatkozásában is.

Vészhelyzet esetén az érintett felügyeleti hatóságokat azonnal tájékoztatni kell.

A felügyeleti kollégiumok működésének alapszabályait maga a CRDIV tartalmazza, a részletszabályokat az EBA végrehajtási sztenderd tervezetként dolgozza ki.

#### *f) Tőkepufferek előírása*

A CRDIV a makroprudenciális eszköztár kialakítása érdekében lehetőséget ad a nemzeti makroprudenciális hatóságok számára tőkepuffer előírások meghozatalára. Négy féle tőkepuffer előírására van lehetőség, a tőkefenntartási puffer, az intézmény specifikus anticiklikus tőkepuffer, a globálisan rendszerszinten jelentős intézményekre és egyéb rendszerszinten jelentős intézményekre előírható tőkepuffer valamint a rendszerkockázati tőkepuffer. A tőkepufferek esetében a koordinációs szerepkört nem az EBA, hanem az ESRB tölti be, ami azzal magyarázható, hogy ez nem a mikro, hanem a makroprudenciális hatóságok hatáskörébe tartozó kérdés.

A tőkefenntartási és az anticiklikus tőkepuffer esetében viszonylag egyszerűek a tájékoztatási követelmények, itt lényegében a tagállami



hatóságoknak csak tájékoztatniuk kell az EBA-t és az ESRB-t. Az együttműködési eljárás a rendszerkockázati tőkepuffer esetében a legrészletesebb. Ennek részben az az oka, hogy ez a típusú tőkepuffer adja a legnagyobb lehetőséget az egyedi, tagállami kockázatok figyelembe vételére és ezáltal az általános EU szintű tőkekövetelménytől való eltérésre, részben pedig azért, mert az egyik tagállam által meghatározott rendszerkockázati tőkepuffert a kölcsönösség keretében más tagállam is előírhatja a saját hitelintézetei által a másik országban vállalt kockázati kitettségek tekintetében. A 3 %-ot meghaladó rendszerkockázati tőkepuffer megállapítása vagy a követelmény ilyen módosítása előtt az illetékes hatóságnak vagy a kijelölt hatóságnak értesítenie kell a Bizottságot, az ESRB-t, az EBA-t és az érintett tagállamok illetékes és kijelölt hatóságait. Amennyiben a nemzeti makroprudenciális felügyelet 3 % és 5 % közötti értékben kívánja megállapítani a rendszerkockázati tőkepuffert, a tőkepuffert megállapító tagállam illetékes hatósága vagy kijelölt hatósága minden esetben köteles erről értesíteni a Bizottságot, és az intézkedések meghozatalához meg kell várnia annak véleményét. Amennyiben a Bizottság véleményében ellenzi a lépést, a tőkepuffert megállapító tagállam illetékes hatósága vagy kijelölt hatósága köteles a véleménynek megfelelően eljárni, vagy ellenkező esetben döntésének okait indokolni.

Jól látható a fentiekből, hogy a korábban csak a mikroprudenciális felügyeleti hatóságokra vonatkoztatott együttműködési szabályok új szereplővel egészülnek ki, a makroprudenciális felügyeleti szerepkört ellátó hatósággal. Mivel ez egy új hatósági szerepkör, ezért pontos felmérés még nem adható, de az EU tagállamaiban ezt a szerepkört vagy a jegybank vagy egy külön erre a célra létrehozott, a jegybank, a mikroprudenciális felügyeleti hatóság valamint a pénzügyminisztérium és akár a betétvédelmi funkciót ellátó szerv bevonásával kialakított bizottság látja el. A szanálási direktíva



elfogadásával még tovább bővül ez a kör, mert vészhelyzetek esetén immár az illetékes szanálási hatósággal is együtt kell működni. Magyarországon ez a helyzet viszonylag egyszerűen kezelhető, hiszen hazánkban a Magyar Nemzeti Bank látja el a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyeleti szerepkört is, illetve szanálási hatóságként is az MNB lett kijelölve.

#### **4.2.9 Az EU felügyeleti hatóságai tevékenységének áttekintése**

Az Európai Parlament 2013 elején felkérte a Mazars tanácsadó céget arra, hogy áttekintse az EU felügyeleti hatóságok eddigi működésének a tapasztalatait. A Mazars nem csak az EBA-t, hanem az ESMA-t és az EIOPA-t is megvizsgálta. Számos érintettel, így különösen az EU felügyeleti hatóságok (ESA-k) döntéshozóival, és a piaci szereplőkkel is interjúkat készítettek, illetve kérdőíveket töltettek ki. A felmérésükről készített jelentés 2013. novemberben jelent meg, és a következő legfontosabb megállapításokat tartalmazta (**Mazars, 2013**):

- Az ESA-k finanszírozása eddig megfelelően működött, de az eddig alkalmazott rendszer már elérte a határait. Az ESA-k gyors növekedése magával vonta a költségvetésük gyorsuló ütemű emelkedését is, amit a 60%-ban a nemzeti felügyeletektől, 40%-ban az Európai Bizottságtól érkező hozzájárulásnak kellene fedeznie. A nemzeti felügyeletiek egyre nehezebben tudják teljesíteni befizetési kötelezettségeiket (mivel az MNB egyszerre három EU hatóság tagja, ezért mindhárom hatóság működéséhez hozzá kell járulnia). Az EU felügyeleti hatóságok számára ezért azt javasolják, hogy a teljes működési költségüket a közös európai költségvetésből fedezzék.

- A Board of Supervisorsban a tagok gyakran nem az EU, hanem a nemzeti érdekeik mentén cselekszenek. Mindennek kisebb a hatása a szabályozási kérdésekre, de sokkal erőteljesebb a felügyeleti döntésekben.





- Az EU felügyeleti hatóságok részt vehetnek globális felügyeleti szervezetek munkájában, ezáltal még jobban be tudnak integrálódni a nemzetközi folyamatokba<sup>10</sup>.

A jelentés külön kiemelte, hogy a pénzügyi stabilitást biztosító célkitűzés érdekében az EBA tette a legtöbb lépést, ezen belül is kiemelten a 2011-es stressz teszt lefolytatásával.

Pozitívum, hogy az EBA a rendelkezésére álló rövid idő alatt is magas elismertséget vívott ki magának. Az EBA-nak a megalapítását követő időszakban hatalmas terhet jelentett a CRDIV/CRR-hez kapcsolódóan kidolgozandó technikai szttenderdek elkészítése, ennek következtében kevesebb energia jutott a felügyeleti együttműködés javítására és a peer review-k lefolytatására (ez utóbbi annak ellenőrzését jelenti, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok megfelelően implementálták-e az EBA ajánlásait).

Az egységes európai felügyeleti rendszerben az EBA-nak kell majd betöltenie a híd szerepét a bankunióba tartozó és az abból kimaradó országok között, és neki kell biztosítani, hogy az egységes szabálykönyv és felügyeleti módszertan ne sérüljön.

Az Európai Parlament 2014-ben egy állásfoglalást fogadott el, amelyben kitért az EU felügyeleti hatóságok szerepének reformjára is (**EP, 2014**). Az Európai Parlament az állásfoglalásában számos ajánlást tesz arra nézve, hogy az EU Bizottság milyen módon készítse elő az EU felügyeleti hatóságok újraszabályozására vonatkozó javaslatát, így többek között azt ajánlja, hogy:

- meg kell erősíteni az európai felügyeleti hatóságok azon megbízatását, hogy kötelező vagy nem kötelező jelleggel közvetítést (mediációt) folytassanak,

---

<sup>10</sup> Az EIOPA tagja az IAIS-nek, amely a biztosításfelügyelet globális szervezete, ugyanakkor az EBA csak a Bázeli Bizottság konzultatív testületének a tagja.



- meg kell erősíteni az európai felügyeleti hatóságok stressz tesztek folytatásával kapcsolatos hatásköreit,
- a három felügyeleti hatóság elnökei hatáskörét meg kell erősíteni,
- az elnöknek és az ügyvezető igazgatónak szavazati jogot kell biztosítani a felügyeleti tanács ülésein,
- a három európai felügyeleti hatóság felügyeleti tanácsait független szervekké kell alakítani,
- a feladatokat át kell csoportosítani az igazgatótanács és a felügyeleti tanács között olyan módon, hogy a felügyeleti tanács az európai felügyeleti hatóság munkájához stratégiai útmutatás nyújtására, a technikai standardok, általános iránymutatások és ajánlások elfogadására összpontosít, míg az igazgatótanács hozza meg az ideiglenes beavatkozásra vonatkozó és más határozatokat, és egyes esetekben a felügyeleti tanács kifogásolási jogot kapjon az igazgatótanács javaslatai tekintetében.

## **4.3 A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködést akadályozó tényezők**

### **4.3.1 Szabályozási eltérések a tagállamokban**

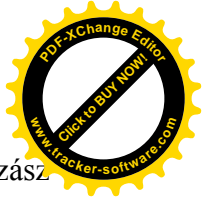
A 2000-es évek elejétől tapasztalható szabályozási filozófiaváltás egy lényeges eleme egyáltalán nem segítette elő a felügyeleti együttműködést és konvergenciát, sőt éppen ellenkezőleg, jelentősen megnehezítette azt. A 90-es éveket a compliance based vs. risk based szabályozási filozófiaváltás jellemezte (**BdE, 2002**), amely során a szabályok által előírt követelményeket vizsgáló felügyeleti szemléletet már nem csak egyszerűen kiegészítette a kockázatok megfigyelésére, mérésére, belső döntéshozatali és limitrendszeire, valamint monitoringjára irányuló preventív és proaktív



felügyeleti magatartás, hanem az sokkal inkább felügyeleti alaptevékenységgé vált. Önmagában már ez is egy olyan irány volt, ami a felügyeleti gyakorlatokat szerteágazóvá tette, hiszen míg egy írott szabályt könnyen össze lehet hasonlítani egy másik országban alkalmazott vagy egy közös sztenderdként megjelenő szabállyal, addig a kockázat alapú felügyelés lényegesen több felügyeleti mérlegelést és ezzel együtt nehezen összehasonlítható szubjektivitást csempész a rendszerbe.

Utólag megállapítható, hogy még a kockázat alapú felügyelés sem tudja minden esetben megfelelően megakadályozni a jelentős veszteségek bekövetkezését. Viñals és Fiechter a globális pénzügyi válság felügyeleti okait kutató vizsgálatában azt állapítja meg, hogy a pénzügyi felügyeletek túlságosan is bíztak a bankok belső kockázatkezelési és ellenőrzési mechanizmusaiban, és még azokban az esetekben sem léptek fel proaktívan, amikor be tudták azonosítani a túl magas kockázatokat (**Viñals-Fiechter, 2010**).

A 2000-es évekre mindez kiegészült egy újabb filozófiaváltással, amelyet immáron a rule-based vs. principle based felügyeleti szemlélet közötti eltérés jellemez (**Quintyn, 2013**). A filozófiai különbség a két szemlélet között abban jelenik meg, hogy míg a szabályozás alapú szemlélet a bankok tevékenységét részletesen leíró szabályrendszerrel kívánja behatárolni, addig az elvi alapú megközelítés egy jóval rugalmasabb rendszerben azokat az alapelveket rögzíti, amelyeknek való megfelelést a felügyeleti hatóság a banktól elvárja. Ez a szemlélet mind a bank mind a felügyeleti hatóság számára egy rugalmas keretet jelöl ki, amelyen belül mindkét félnek marad bizonyos mozgástere, amelyben a bank egyedi jellemzőit, mint például a méretét, tevékenységének a komplexitását, belső ellenőrzésének, kockázatkezelésének minőségét figyelembe lehet venni, és nem feltétlenül ugyanazt a részletes szabályrendszert kell minden bankra ráerőszakolni.



Míg a korábban az elvi alapú szabályozás szinte kizárólag az angolszász típusú jogrendben létezett, addigra mára ez a megközelítés szerepet kapott EU direktívákban és még a CRR-ben is, illetve jelentős szerepet kapott a CEBS majd később az EBA által kidolgozott sztenderdekben is, aminek következtében a német típusú jogrendet alkalmazó országok is kénytelenek voltak átvenni az elvi alapú szabályozás egyes elemeit. Magyarországon ez a változás a merev jogrendszer miatt még sokáig kevésbé volt észlelhető, hiszen korábban az EU direktívák implementációja során sok esetben az igazságügyért felelős illetékes minisztérium megkövetelte azt, hogy egyes, a direktívákban részletesen ki nem fejtett fogalmakat (pl. megfelelő, magas szintű, elegendő számú stb.) a hazai jogszabályok konkrétan meghatározzanak. Mindezek következtében a hazai jogszabályalkotók olyan szabályozási problémákat kellett megoldjanak a rendelkezésre álló rendkívül rövid határidők mellett, amelyekkel a direktíva előkészítő hosszú éveket töltöttek el anélkül, hogy meg tudtak volna egy közös szövegben egyezni. Mivel ma már a tőkekövetelmény számítás szabályait a közvetlenül hatályos CRR tartalmazza, amely gyakran épít az elvi alapú szabályozásra, ezért az MNB-nek, mint felügyeleti hatóságnak kell a saját módszertanában meghatározni, hogy ezeket a korábban magyar jogszabályokban részletesen megfogalmazott szabályokat hogyan fogja a jövőben érvényesíteni.

Az elvi alapú szabályozás irányába való elmozdulás mindazonáltal nem feltétlenül segíti elő a felügyeleti konvergenciát, legfeljebb azzal, hogy a felügyeleti hatóságok az általuk alkalmazott alapelvek tekintetében megegyeznek. Az alapelv gyakorlati alkalmazásában azonban már olyan jelentős eltérések lehetnek, amelyek éppen a konvergencia ellen hatnak.

Bár a felügyeleti hatóságok szeretik hangoztatni azt a tényt, hogy az ő gyakorlatuk az elvi alapú megközelítésen alapszik, ugyanakkor a helyes



gyakorlat a két szemléletmód egyidejű alkalmazása lehet. Az FSA<sup>11</sup> az Egyesült Királyságban például 11 felügyeleti alapelvet határozott meg a maga számára, de ezek az elvek a gyakorlatban egy folyamatosan bővülő, de már jelenleg is több mint 8000 oldalas részletes szabálykönyvben jelennek meg. Black azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy maga az FSA is kénytelen volt módosítani az elvi alapú megközelítésem és sokkal konkrétabb szabályokat megfogalmazni a felügyelt intézmények felé (**Black, 2011**), illetve a CRR nagyon részletes követelményrendszere is azt mutatja, hogy az EU is finomít az elvi alapú szabályozáshoz való hozzáállásán.

Egyértelmű, hogy a szabályozásban és a felügyeleti módszertanban meglévő különbségek jelentős akadályt jelentenek a nemzetközi felügyeleti együttműködésben. Egy több országban tevékenykedő pénzügyi csoportot abban az esetben lehet hatékony nemzetközi kooperációban felügyelni és ellenőrizni, ha minden egyes tagját azonos módszerek és eljárások alapján vizsgálják. 2012-ig azonban még a felügyeleti adatszolgáltatások sem voltak egységesek, és akkor is csak a tőkekövetelményekre vonatkozó adatszolgáltatás egységesítésére került sor EU szinten. Ennek következtében gyakran nem is álltak rendelkezésre egységes adatok az egyes csoport tagokra vonatkozóan.

Az Európai Unióban felismerték az ebben a problémakörben rejlő veszélyeket és a következő jelentősebb intézkedéseket tették:

1. A 2013-ban kiadott új prudenciális követelményrendszer már nem direktívában, hanem a tagállamokban közvetlenül hatályos rendelet formájában került kiadásra. Maradtak ugyan bizonyos általános jellegű szabályok a CRDIV-ben, mint direktívában, amelyeket a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogrendjükbe, de ezek inkább csak a

---

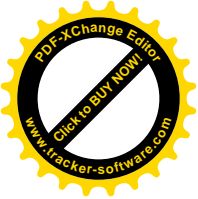
<sup>11</sup> Abban az időben a hitelintézetek felügyeletét az Egyesült Királyságban az FSA (Financial Services Authority) látta el, egy 2013-ban végrehajtott reformot követően a fő feladatait a PRA (Prudential Regulation Authority) vette át



felügyeleti együttműködés módjára, illetve az egységes belső piac működésének alapvetéseire vonatkoznak. Maguk a prudenciális követelmények, ideértve a szavatoló tőke számítást, a tőkekövetelmények meghatározását, a likviditási előírásokat, a nagykockázat vállalási és a befektetési korlátokat, már a rendeletben kerülnek meghatározásra. A tagállamok a rendeletet már nem ültetik át nemzeti jogszabályaikba, hanem azok nemzeti nyelven megjelenő fordításai jelentik a hivatalos követelményt. A jogszabályok egységesítésére való törekvés a Single Rulebook kialakításának a jegyében történik, és első szinten a rendeleti forma előnyben részesítésében jelenik meg.

2. A CRR megalkotása során még ennél is tovább léptek a jogalkotók. Korábban az volt megfigyelhető, hogy a tagállamokban a főszabályok egységesek voltak ugyan, de az egyes előírásokhoz kapcsolódó részletszabályokat a tagállamok önállóan határozták meg, vagy a nemzeti felügyeleti hatóság értelmezése alapján járhattak el az intézmények. A CRR számos ponton tartalmaz felhatalmazást arra, hogy az EBA végrehajtási sztenderdekot dolgozzon ki, amelyeket átad a Bizottság részére, és azokat a Bizottság rendelet formájában megjelenteti. Ennek következtében már nem csak a főszabályok, hanem a részletszabályok is közvetlenül hatályos rendeletek formájában jelennek meg.

3. Az egységes jogi szabályrendszer felállítása mellett azonban még arra is szükség volt, hogy a jogszabályok értelmezése is minél egységesebb formában történjen meg. Az EBA ennek érdekében egy olyan Q&A rendszert működtet, amelybe bárki beküldheti a CRDIV vagy a CRR értelmezésével kapcsolatos kérdését (a kérdést az EU bármely hivatalos nyelvén, így akár magyarul is fel lehet tenni, és ebben az esetben az EBA köteles is arra magyarul válaszolni), és arra az EBA elkészíti a saját



szakmai álláspontját. A kifejezetten jogi értelmezést igénylő kérdéseket az EBA továbbítja a Bizottság számára és ebben az esetben a Bizottság készíti el a kérdésre a választ.

Mindezek az intézkedések óriási lépést jelentettek abba az irányba, hogy az EU egységes belső piacán a pénzügyi szolgáltatások területén valóban egységes szabályrendszer jöjjön létre. Sajnos azonban továbbra is vannak jelentős jogi különbségek a tagállami szabályozásokban. Ezek nem feltétlenül a prudenciális szabályozásban, hanem a kapcsolódó jogi környezetben találhatók. A helyi szerződések és egyéb jogi dokumentumok tanulmányozása során ezeknek a megértéséhez a teljes jogszabályi környezetet is ismerni kell, ideértve a számviteli követelményeket, a gazdasági társaságokra vonatkozó előírásokat, a polgárjogi kódexet, a csőd- és felszámolási szabályokat vagy éppen a jelzálogjog speciális elemeit. Bármely jogi erővel bíró dokumentum, illetve az abból származó kockázatok csak akkor ismerhetők meg, ha a vizsgáló a mögöttes jogszabályi környezetet is ismeri.

Az Európai Unióban tehát jelentős előrelépések történtek az egységes szabályrendszer kialakítása érdekében, de a mögöttes jogszabályokban már nem ilyen magas a harmonizáció. Mindez a felügyeleti együttműködést és az egységes európai felügyeleti rendszer jövőbeni működését is akadályozza.

Ahogy azt Bánfi-Kürthy-Bánfi megállapítják:

*„Az egyes pénzügyi intézményeket és azok lehetséges tevékenységi körét mindig valamely tagállam jogrendje szerint engedélyezik, szabályozzák és felügyelik. Az egyes tagállamok átvehetnek és átvesznek közösségi szintű javaslatokat, de jóformán csak a helyi jog- és szabályalkotóknak, valamint – alkalmazóknak van lehetőségük az intézmények működését befolyásolni. Szuperfelügyeletről mindaddig nem beszélhetünk, amíg nincs egységes jogrend, mert addig bármilyen közösségi szinten létrehozott intézmény kívülállónak számít” (Bánfi-Kürthy-Bánfi, 2011).*



Az egységes felügyeleti mechanizmus (Single Supervisory Mechanism - SSM) létrejöttével az EKB számára különösen fontossá vált, hogy a bankunió tagállamaiban a nemzeti diszkréciókat azonos módon alkalmazzák. Az EKB egységes európai felügyeleti feladatait nagymértékben nehezíti, hogy a CRDIV és a CRR szövegezésekor a bankunió még csak egy kezdetleges elgondolás volt. Ezek az EU jogszabályok ugyanakkor számos feladatot testálnak az illetékes felügyeleti hatóságra (competent authority), amely a bankunió létrehozatalát megelőzően egyértelműen a nemzeti prudenciális felügyeleti szerepkört ellátó hatóság volt. Az SSM létrehozatalát követően azonban nem egyértelmű, hogy az eurózónán belül az SSM átveszi-e ezeket a funkciókat vagy sem. Számos olyan szabályozási terület van, ahol nem teljesen világos, hogy mi tartozik nemzeti és mi EKB feladatkörbe (pl. tőkeáttételi mutató, likviditási többlet követelmények). Jó példája ennek a problémakörnek az opciók és nemzeti diszkréciók helyzete, amelyek esetében a CRR hatályba lépését követően a nemzeti felügyeleti hatóságok már meghozták a döntéseiket, de az EKB kezdeményezése alapján könnyen lehet, hogy hamarosan felül kell vizsgálniuk ezeket.

A bankunió egyik alappillére az egységes szabálykönyv, mivel az egységes belső piacon az egyenlő versenyfeltételek akkor teljesülnek, ha a hitelintézeteknek ugyanolyan szabályozási és felügyeleti elvárásoknak kell megfeleljenek. A bankunió kezdeti időszakában az egységes felügyeleti szerepkört betöltő EKB elsősorban az egységes felügyeleti módszerek fejlesztésére összpontosított, de 2015 végén egy olyan javaslatot bocsátott nyilvános konzultációra, amelynek célja a CRDIV/CRR által biztosított opciók és nemzeti diszkréciók bankunióon belüli egységesítése volt (**ECB, 2015**).

Az EKB ugyanis a bankunióba tartozó országok gyakorlatát megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az országok és az illetékes felügyeleti hatóságok nagyon eltérően alkalmazták ezeket az általános szabályoktól való





eltérési lehetőségeket. Az opciók és nemzeti diszkréciók eredetileg azzal a céllal kerültek be az EU jogszabályokba, hogy azok figyelembe vehessék a nemzeti jogszabályokban meglévő eltéréseket, vagy lehetőséget adjanak az általános követelményektől való eltérésekre olyan esetekben, amikor az EU jogszabály kidolgozása során nem sikerült mindenki számára elfogadható kompromisszumot találni. Különösen jelentősnek minősültek a CRDIV/CRR-ben rögzített előírások fokozatos bevezetését lehetővé tevő átmeneti rendelkezések valamint a biztosítóknál való részesedések kötelező levonása alól adható felmentési lehetőség. A nemzeti eltérések azonban nehezítik az EKB egységes felügyeleti szerepéből származó feladatok teljesítését. Az EKB ezért egy rendelet tervezetet készített elő és bocsátott nyilvános konzultációra, amelyben rögzíti, hogy mint a bankunióhoz tartozó országokban a felügyeleti szerepkört betöltő hatóság, milyen módon alkalmazza a CRDIV/CRR-ben rögzített opciókat és nemzeti diszkréciókat. A rendelet közzétételét követően valamennyi bankuniós tagállamban az EKB által meghatározott módon kell ezeket a szabályokat alkalmazni.

A CRDIV/CRR-ben rögzített opciók és nemzeti diszkréciók rendszere jól mutatja, hogy a nemzeti szabályozási eltérések mennyire megnehezíthetik az összevont alapú felügyelést, és ezen belül is a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti együttműködést. A bankunióon belül ez a probléma az EKB rendeletével megszűnik, ugyanakkor a bankunióon kívüli országok esetében továbbra is nemzeti hatáskörben maradnak ezek a döntések.

McPhilemy azt a kérdést vizsgálta meg, hogy a tagállami szabályozások eltérései mennyiben befolyásolták a globális válság hatásait az EU-ban. Arra a következtetésre jutott, hogy a 90-es évek végi és 2000-es évek eleji szabályozási reformok ellenére az EU tagállamok nemzeti szabályozásai jelentős eltéréseket mutattak. Bár nem lehet azt állítani, hogy ez lett volna a válság elsődleges oka, de a válság során a nemzeti eltérések miatt az EU bankok tényleges prudenciális helyzete nem volt megállapítható, és a



megítélésük bizonytalanságához vezetett, ami számos ponton (tőkebevonás lehetősége, bankközi piac kiszáradása) rontotta a válságból való kilábalás esélyeit. Tőkebevonási lehetőségek hiányában a bankok kénytelenek voltak a hitelezési tevékenységük visszaszorításával reagálni a válsághelyzetre. Az EU-ban számos esetben fennmaradnak szabályozási különbségek még az eurozónán belül is a makroprudenciális eszközök használatával, az eurózónán kívüli országok esetében pedig még több eszköz adódik a nemzeti eltérésekre (McPhilemy, 2013).

#### **4.3.2 Felügyeleti módszertanban fennálló különbségek**

A Single Rulebook filozófia mellett a konvergencia törekvések másik nagy területe a Single Supervisory Handbook, vagyis az egységes felügyeleti módszertan kialakítása. A felügyeleti gyakorlatokat összehasonlítani azonban már lényegesen nehezebb, hiszen míg egy jogszabály írott, hivatalos formában létezik - eltekintve azoktól a problémáktól, amelyek egy jogszabályszöveg fordítása során jelentkezhetnek -, addig egy felügyeleti gyakorlatot, módszertant nem mindig lehet írásos formában megtalálni. Ennek oka vagy az, hogy maga a hatóság nem szívesen teszi azt nyilvánosan elérhetővé, vagy nem is létezik írásos formája, hanem csak egy több évtizeden keresztül rögzült eljárásról van szó. A felügyeleti módszertanok összehasonlításának egyetlen lehetséges formája ezért az, ha egy-egy témakörre koncentrálnak részletes kérdőívek készülnek, és azok eredményei kerülnek értékelésre. Az utóbbi időben a hasonló jellegű kérdőívek száma megsokszorozódott, így egyre több információ áll a döntéshozók rendelkezésére, amennyiben valamely felügyeleti módszertanban egységesítést szeretnének elérni.

A felügyeleti módszertanban fennálló eltérések szintén nehezítik a felügyeleti együttműködést, elsősorban a következő területeken:



a) Az egyes tagállamok felügyeleti gyakorlata jelentősen eltér abból a szempontból, hogy milyen módon szerzik be információikat a felügyelt intézmények tevékenységéről. Vannak olyan felügyeleti gyakorlatok, amelyek olyan részletes jelentőrendszert dolgoztak ki, amely mellett a helyszíni ellenőrzésekre sokkal kevesebb energiát fordítanak. Más felügyeleti hatóságok szinte kizárólag a helyszíni ellenőrzésekre összpontosítanak és a jelentőrendszer adatai csak kiegészítő jellegűek. Igazán hatékony csak a két módszer megfelelő arányú kombinációja lehet, hiszen míg még a nagyobb intézményeknél is csak évente-kétévente kerül sor átfogó helyszíni ellenőrzésre, és ekkora idő alatt egy bank kockázati helyzete jelentősen változhat (Cole, Gunther, 1998).

Magyarországon az MNB gyakorlatát is a leginkább az jellemzi, hogy mind a helyszíni mind a nem helyszíni ellenőrzésekre komoly erőforrások vannak allokálva, ami nagyrészt indokolja azt is, hogy az MNB a foglalkoztatottak létszáma alapján a nemzetközi gyakorlatban különösen a felügyelt intézmények számához viszonyítva a magasabb kategóriába tartozik.

A CRDIV/CRR bevezetésével lényegében az egész EU területén egységessé válik a hitelintézetek felügyeleti adatszolgáltatása, ezáltal lehetőség nyílik a nem helyszíni ellenőrzések gyakorlatának egységesítésére. A helyszíni ellenőrzések módszertani egységesítésére is egyértelmű a törekvés, egyrészt mind az EBA, mind az EKB megkezdte egy egységes felügyeleti kézikönyv kidolgozását, másrészt az egységes európai felügyeleti rendszer indítását megelőzően 2014-ben egy olyan átfogó eszközminőség vizsgálat került lefolytatásra (Asset Quality Review - AQR), amely már nagyrészt harmonizált definíciók és elvek mentén kerül lefolytatásra az EU-ban kiemelten jelentős bankcsoportok vonatkozásában.

b) A CRDIV előírja azt, hogy a felügyeleti hatóságnak minden olyan eszközzel rendelkeznie kell, amivel a prudens működés kikényszeríthető,



ugyanakkor teljes körű intézkedési listát a CRDIV sem tartalmaz. Ebből következően az egyes tagállamokban a felügyeleti intézkedési jogosítványai eltérőek, és bár általában azonos elemekre épülnek, a részletekben jelentős eltérések vannak. Több felmérést is végzett az EBA annak érdekében, hogy az egyes tagállamok felügyeleti hatóságainak intézkedési jogosítványai felmérésre kerüljenek. A CRR pedig jelentős harmonizációt jelentett abban, hogy sok olyan intézkedési jogosítványt tartalmaz, amely esetében az intézkedés jogi alapját maga a CRR adja, ezáltal ezek az intézkedési jogosítványok harmonizáltak tekinthetők. Mindezek ellenére, amíg az intézkedési jogosítványok terén nincs lényeges további harmonizáció, addig a pénzügyi csoport valamennyi tagjával szembeni egységes fellépés is nehézségekbe ütközik.

c) A hitelintézetek prudenciális szabályozásának alapeleme a szavatoló tőke, hiszen lényegében az összes prudenciális limit a tőke arányában kerül meghatározásra. A CRR részletesen felsorolja a szavatoló tőke elemeit, ugyanakkor az egyes tagállamokban léteznek olyan korábbi tőkeelemek, amelyek felügyeleti megítélése nem feltétlenül egységes. A CRR szavatoló tőke szabályaihoz ezért olyan kapcsolódó végrehajtási rendelet is készül, amely a legrészletesebb kérdésekre is kitérve tovább részletezi a CRR szavatoló tőke elemekkel szemben támasztott követelményeit.

d) Nem egységesek az EU tagállamok abban sem, hogy a nem banki pénzügyi szolgáltatókat milyen módon kezelik. Magyarországon a pénzügyi vállalkozások az MNB engedélyezési és felügyeleti hatáskörébe tartoznak, és bár a jogszabályok is lazábban kezelik ezeket az intézményeket, mint a bankokat, jelentősen javítja a velük szemben fennálló bizalmat az a tény, hogy a felügyelt intézményi kategóriába tartoznak. Nem mellékesen a pénzügyi vállalkozások nagy számuk miatt jelentős felügyeleti kapacitásokat is



lekötnek. Van azonban sok olyan EU tagállam, ahol ezeket a vállalkozásokat nem felügyelik, annak ellenére sem, hogy lényegében a betétgyűjtést leszámítva ugyanazokat a tevékenységeket végzik, mint a bankok. Logikusnak tűnik az a feltételezés, hogy a nem banki pénzügyi szolgáltatók elsősorban azokban az országokban tartoznak a felügyelt intézményi kategóriába, amelyek esetében az intézményfelügyeleti jelleg mellett a piacfelügyeleti jelleg is erős. Ugyan ezeknél a szolgáltatóknál a prudenciális felügyeleti kérdések lényegében elhanyagolhatóak, hiszen nem a gyűjtött betétekből, hanem elsősorban saját pénzeszközeikből végzik a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet, a pénzügyi szolgáltatókba vetett bizalom megőrzése azonban a fogyasztóvédelmi szempontok alkalmazását szükségessé teszi. Különösen előtérbe került a felügyelt intézmények körében fennálló különbségek kérdése a shadow banking körébe tartozó intézmények előtérbe kerülésével. A shadow banking intézménykörbe sorolhatóak a pénzügyi vállalkozásokon túl az eszköz-alapú kereskedelmi papírokat vagy a strukturált befektetéseket kibocsátó vállalkozások, a hitel fedezeti alapok, a pénzpiaci alapok, az értékpapír kölcsönzők, a meghatározott célra létrehozott pénzügyi vállalkozások vagy az USA-ban működő, a Kormányzat által szponzorált pénzügyi vállalkozások **(Pozsár, Adrian, Ashcraft, Boesky, 2012)**. Az egyes országokban lényeges eltérések vannak abban, hogy ezek közül melyek tartoznak a felügyelt intézményi körbe.

A felügyeleti együttműködést azonban nehezíti, ha nem azonos az országok között a felügyelt intézmények köre.

e) Az EU felügyeleti hatóságai közötti együttműködés egyik legnagyobb problémája az, hogy a különböző felügyeleti hatóságok egy-egy csoporttag jelentőségét eltérően ítélik meg. Természetes, hogy amennyiben például egy csoporttag mérete alapján a teljes csoport mérlegfőösszegének csak 1%-át teszi ki, akkor a konszolidált felügyeletet ellátó hatóság erre a csoporttagra csak



kevés figyelmet fordít. Ugyanakkor előfordulhat, hogy ugyanez a csoporttag egy kis ország piacán akár 40-50%-os piaci részarányt is elérhet, vagyis a lokális piac szempontjából kiemelt jelentőségüként kell kezelni. Egészen addig, amíg ez a bank leányvállalati formában működik, ez a fogadó ország felügyeletén keresztül biztosítva is van, bár egyre több az olyan intézkedési forma (pl. többlet tőkekövetelmény vagy magasabb likviditás tartásának megkövetelése), amit a fogadó felügyelet már leánybank esetében is csak a hazai felügyeleten keresztül érvényesíthet. Abban a pillanatban azonban, hogy a leányvállalat fiókká alakul át és a felügyeletéért a home felügyelet lesz felelős, már nehezen garantálható, hogy az intézmény megkapja azt a figyelmet, amit az adott országban betöltött szerepe indokol. Annak megítélésében tehát, hogy egy csoport valamely tagja jelentősnek minősül-e nem csak a csoporthoz viszonyított méretét, hanem az adott piacon betöltött szerepét is értékelni kell.

#### **4.4 Az egységes európai felügyelet hatékony működését akadályozó tényezők**

2013. október 15-én az Európai Tanács kiadta a rendeletét, amelyben az EKB-t nevezte meg, mint a jövőben az egységes európai bankfelügyeletért felelős intézményt<sup>12</sup>. Az EKB 2014 novemberétől megkezdte ezen új szerepkörének ellátását. Az SSM az eurózónába tartozó szignifikáns hitelintézetek számára jött létre, ezek felett lát el bankfelügyeleti szerepkört. Az SSM a bankuniós csomag egyik legjelentősebb eleme a szanálási keretrendszer, a felülvizsgált betétvédelmi szabályok valamint az Európai

---

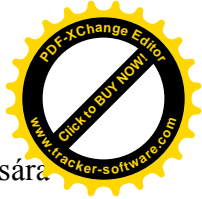
<sup>12</sup> A TANÁCS 1024/2013/EU RENDELETE (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról



Stabilitási Mechanizmus mellett. Az SSM-hez a nem eurózána tagok is csatlakozhatnak egy speciális együttműködési keretben.

Az SSM-nek felállításakor és indulásakor számos gyakorlati nehézséggel kell szembenéznie, amelyek közül a legfontosabbak a következők:

- a) Szakmai támogatás: a bankunió elsősorban politikai kezdeményezésre jött létre, minek következtében a szakmai oldalról alacsonyabb a támogatottsága. Bár politikailag jól hangzik egy ilyen jelentős intézmény létrehozása, de a gyakorlatban nem biztos, hogy azt eredményezi, hogy a bankfelügyeleti tevékenység valóban magasabb színvonalon kerül ellátásra. Az SSM nem működhet hatékonyan a nemzeti felügyeleti hatóságok kellő szakmai támogatása nélkül, és pillanatnyilag nem egyértelmű, hogy ez a szakmai támogatás valóban rendelkezésére fog állni.
- b) Nyelvi problémák: ugyan napjainkra egyértelművé vált, hogy a pénzügyi szolgáltatások üzleti nyelve az angol, de ez még nem jelenti azt, hogy minden dokumentum angol nyelven készülne, illetve a kommunikáció (ideértve nem csak a szóbeli, de például az e-maileken keresztül történő kommunikációt is) is csak angol nyelven zajlana. A helyi nyelven készült dokumentumok ellenőrzése mindenképpen helyi nyelvtudást igényel. Az informális dokumentumok pl. e-mailes levelezések, telefonbeszélgetések felvételei sem vizsgálhatóak helyi nyelvtudás nélkül. Nem létezik azonban olyan szakértő, aki a csoport valamennyi tagjánál használt nyelvet egyszerre értené, így az információk összegzése is nehezen valósítható meg.
- c) Informatikai rendszerek: az már 2000-ben a hazai, mindössze három felügyeleti intézményt érintő összevonásnál egyértelművé vált, hogy az egyesülés egyik legköltségesebb tényezője az egységes informatikai rendszer kialakítása. Egyik felügyelet által alkalmazott informatikai rendszer sem volt alkalmas ugyanis tökéletesen arra, hogy a másik

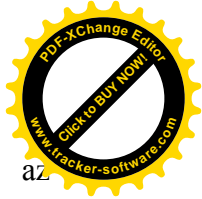
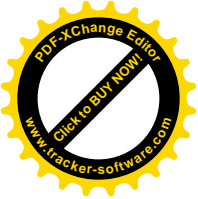


kettővel ki lehessen egészíteni, ezért teljesen új rendszer létrehozására kellett törekedni. Az informatikai beruházások összköltségét tovább növelte az a tény, hogy az egyesülést megelőző évekig mindhárom felügyelet komoly pénzeket ölt a saját egyedi informatikai rendszerének kialakítására, amely így lényegében kidobott pénzzé vált. Hasonló a helyzet az egységes EU felügyelet létrehozásával, csak éppen a költsége többszöröse a magyar összevonás költségeinek.

d) Székhely, iroda, elhelyezés: egy egységes EU felügyelet központjának székhelyet, irodákat kell kialakítani, ráadásul a munkaerő jelentős részét nem helyi lakosok, hanem a tagállami felügyeletnek szakértői adják. Az SSM az EKB székhelyén, Frankfurtban működik, de ehhez az kell, hogy kellő számú olyan vezetőt és alkalmazottat találjanak, aki nem csak a szükséges szakmai képességekkel, hanem kellő mobilitási képességgel is rendelkezik ahhoz, hogy átköltözzön egy másik országba. Annak idején az Egyesült Királyságban az FSA létrehozásakor már az is komoly gondot jelentett, hogy az új felügyelet székhelye nem London elit üzleti negyedében került kialakításra, hanem a sokkal rosszabb hírű Docklandben, és emiatt számos korábbi felügyeleti dolgozó nem volt hajlandó az új egységes felügyelet alkalmazottjává válni. Ezeknek a személyzeti problémáknak a rendezése az FSA számára a kezdeti években komoly kihívást jelentett.

e) Felmerülő költségek: nem készültek arra vonatkozóan részletes előzetes elemzések, amelyek igazolhatnák azt, hogy az SSM létrehozatala egyben költségcsökkenést is eredményezne. Mivel az SSM működése során továbbra is szükség van a nemzeti felügyeletknél dolgozók bevonására pl. engedélykérelmek elbírálásába, helyszíni ellenőrzésekbe, vizsgálatok lezárásába, ezért jelenleg még nem látszik az a költségmegtakarítás, ami az SSM létrejöttével megvalósulhatna. Joggal várható, hogy gyakoribbá válnak a szakértők közötti megbeszélések,





egyeztetések, személyes találkozók, amik ugyan javítják az együttműködést és az információ áramlást, de összességében akár költségesebb működést eredményezhetnek. Csak az EBA esetét megvizsgálva évről évre a működési költségek jelentős emelkedése látható, ami egyre nehezebben fedezhető a tagállami felügyelet sokszor szűkös költségvetéséből<sup>13</sup>. A költségek növekedésének a mértéke nehezen becsülhető, de nem zárható ki, hogy az, ami a nagy pénzügyi csoportoknak költségcsökkenést eredményez, az EU összes felügyeleti költségének szintjén ennél jóval nagyobb költségnövekedést fog jelenteni.

f) Időigényesség: az EU szervezete nem híres arról, hogy a döntések rövid időn belül születnének, így várható, hogy egy EU szintű felügyeleti hatóság reakcióideje jóval hosszabb lesz, mint jelenleg az egyes tagállamok felügyeleti hatóságaié. Nagyon sok olyan eset van, amikor a felügyeletnek azonnal kell intézkednie, mert minden perc késedelem a források kivonását vagy akár éppen a tulajdonosok és bennfentes személyek pénzének kimenekítését eredményezheti. Sajnos már Magyarországon is van tapasztalat arra, hogy a betétesek megkárosítására irányuló tulajdonosi, menedzsmenti törekvéseket gyorsan kell megakadályozni. Az EU tagállamai éppen ezért tartanak rendszeres időközönként válságkezelési gyakorlatokat, bár kérdéses, hogy egy-egy próba mennyire tudja élethűen szimulálni a tényleges válságokat, amikor rövid időn belül nem feltétlenül csak felügyeleti lépéseket kell egyeztetni, hanem arról is döntéseket kell hozni, hogy

---

<sup>13</sup> Ráadásul az EBA esetében az is látható, hogy a nemzeti felügyeletek képviselőiből álló, az ITS, RTS, ajánlás tervezeteket kidolgozó munkacsoportok száma nem csökkent az EBA létrehozásával, hanem sokkal inkább növekedett, így a nemzeti felügyelet egyrészt több hozzájárulást fizetnek az EBA működésébe, másrészt a munkacsoport képviselők biztosítása is magasabb költséggel jár számukra.



melyik állam mekkora összeggel száll be egy-egy bank megmentésébe vagy a betétesek kártalanításába.

g) Földrajzi korlátok: nem lebecsülendő az a tény, hogy a 28 országra plusz három társult országra kibővült Európai Unió már messze nem azokkal a méretekkkel rendelkezik, mint az 1957-es Római Szerződés idején, és ezzel a földrajzi távolságok egyre jelentősebb problémaként jelentkeznek. Körbeutazni egy nagyobb pénzügyi csoport legjelentősebb leányvállalatait és fiókjait akár több hetes európai körúttá is kinőheti magát, nem beszélve arról, hogy egy ilyen vizsgálatnak valamennyi csoporttagra egy időben kellene kiterjedjen, amint az általában a csoportvizsgálatokra jellemző. Egy ilyen vizsgálati csoport munkájának a koordinálása, a vizsgálati programok meghatározása és egységesítése, a vizsgálatok egyidejű lefolytatása, a vizsgálatok eredményének összefoglaló kiértékelése és ezek alapján a következtetések levonása és a szükséges felügyeleti lépések meghatározása olyan koordinációt igényel, ami még a mai rendkívül fejlett technikai eszközök mellett is csak nehezen, időigényesen valósítható meg.

h) Helyi piaci ismeretek: az SSM nem nélkülözheti azokat az ismereteket, amelyek a helyi felügyeletnek rendelkezésére állnak. Egy-egy intézmény, csoporttag helyzetét, kockázati pozícióját ugyanis nem lehet értékelni a környezetének az ismerete hiányában. A helyi felügyeleti hatóságok számos információval rendelkeznek az adott intézmény piaci környezetéről, partnereiről, kiemelt ügyfeleiről, versenytársairól, az általános gazdasági trendekről stb., és ezek az ismeretek feltétlenül szükségesek annak megállapításához, hogy a csoporttag milyen kockázatokat jelent a pénzügyi csoport egésze számára. Rendkívül sok információt kell aggregálni ezért ahhoz, hogy a csoport egészére nézve következtetéseket vonhassunk le, és komoly módszertani kihívást jelent annak a megoldása, hogy a helyi piaci



ismeretek miként épülhetnek be egy nagy pénzügyi csoport átfogó értékelésébe.

i) Teljes körű információk hiánya: ugyan egy EU szintű felügyelet számára korlátlan a hozzáférési jogosultság minden, az EU-ban jelen levő csoporttag tevékenységéről és piaci helyzetéről, ez azonban a csoport egészének megítéléséhez nem feltétlenül elégséges. A csoportok nem állnak meg az EU határainál, hanem a világ többi részén is aktívak, ahonnan továbbra is nehézkes lehet a releváns információk beszerzése. Erre a kihívásra ezért elméletileg hatékonyabb válasz lehetne a Bázeli Bizottság keretein belül létrehozni egy szuperfelügyeletet, amelynek valóban valamennyi országra kiterjedően vizsgálati, felügyeleti és intézkedési jogosítványai lennének. Egy ilyen szervezet felállítására azonban ma még minimális az esély, hiszen ehhez egy olyan politikai konszenzusra lenne szükség, amelyben az országok önként mondanak le bizonyos felügyeleti jogosítványaikról.

A bankunió bevezetése azonban nem csak az EKB, hanem az EBA szempontjából is jelentős változásokat hoz. Ahogyan arra Schammo is rámutat, a bankunió bevezetése alapjaiban változtatja meg az EBA pénzügyi felügyeleti rendszerben betöltött szerepét, és ennek az EBA szerepének a szabályozásában is tükröződni kellene (**Schammo, 2014**). Schammo javaslatai szerint vagy az EBA döntéshozatali módját kellene alapvetően megváltoztatni a szavazási rendszer reformjával vagy akár egy főállású vezető testület létrehozásával, vagy az EBA funkcióiban kellene jelentősebb szűkítéseket végrehajtani. Példaként hozza fel az EBA mediációs funkcióját, hiszen az EBA nehezen tudna független félként mediátor lenni egy olyan szakmai vitában, ami az EKB és a Bank of England között áll fent.

A bankunió rendszerétől függetlenül is vannak még további akadályok a hatékony együttműködésben. Masciandaro még az EBA létrehozatalához



kapcsolódóan vizsgálta meg azt, hogy milyen területeken lenne szükség további harmonizációra a nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködésének szabályozásában. Álláspontja szerint egyértelmű szabályok kellenének a felügyeleti hatóságok vezetőinek eltávolíthatóságára, a nemzeti felügyeleteknek teljes szakmai autonómiát kellene biztosítani az engedély megadási és visszavonási ügyekben, egységesíteni kellene a jogi elszámoltathatóságot, valamint a jóhiszeműen hozott döntések esetére biztosított jogi védelmet (Masciandaro, 2011). Valóban igaz az a megállapítás, hogy ezek az alapvető kérdések nincsenek EU irányelvekben szabályozva, és a nemzeti szinteken való eltérések akadályozhatják a nemzetközi együttműködés hatékonyságát.

#### **4.5 A felügyeleti együttműködés rendszere a bankunióban**

Az egységes európai felügyeleti mechanizmus létrehozatalával az eddigi egyszintű felügyeleti együttműködés lényegesen összetettebbé válik. A szignifikánsnak nem minősített, kevésbé jelentős hitelintézetek esetében lényegében a jelenleg is létező felügyeleti együttműködési forma él majd tovább. Azzal azonban, hogy a szignifikáns hitelintézetek felügyelete az EKB-hoz kerül, azon anyavállalatok és leányvállalatok tekintetében, amelyek a bankunióhoz tartozó országokban tevékenykednek, a felügyeleti tevékenységet az EKB fogja ellátni. Ennek megfelelően a bankunióba nem tartozó országok az EKB-val tartják a kapcsolatot felügyeleti kérdésekben.

Az EU pénzügyi szektor reformjaival kapcsolatos lépéseit a következő ábra mutatja be:

|   |  |   |
|---|--|---|
| A bankok tőkéjének és likviditásának erősítése        | Egységes szabálykönyv                              | Hatékony szanálási rezsím a betétesek védelmére |
| Hatékonyabb felügyelet                                | A túl nagyra nőtt bankok problémakörének feloldása | Biztonságosabb és átláthatóbb pénzügyi piacok   |
| Hitelminősítőkre való túlzott hagyatkozás csökkentése | Shadow banking szektor kockázatainak kezelése      | Piaci visszaélések megelőzése és szankcionálása |

**4. ábra: Az EU pénzügyi szektor reformjai** (forrás: Európai Bizottság, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-294\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_en.htm?locale=en))

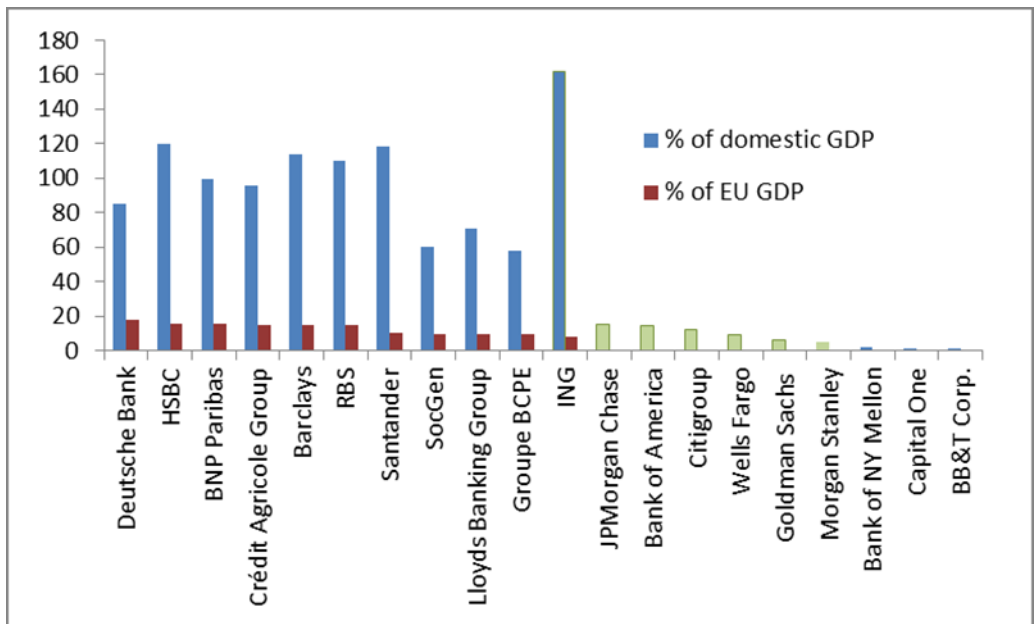
#### 4.5.1 A bankunió, mint lehetséges válasz a globális pénzügyi válság kihívásaira

A globális pénzügyi válság felszínre hozott egy korábban is meglévő, de tényleges veszély híján nem kellően a helyén kezelt veszélyforrást. A globalizáció segítségével egyes pénzügyi csoportok olyan nagy méretűre nőttek, hogy mérlegfőösszegük immár az anyavállalat székhelyéül szolgáló ország GDP-jének a többszörösére emelkedett. Ahogyan azt Andrea Enria, az EBA elnöke egy beszédében elmondta, az EU bankoknak az EU teljes GDP-hez viszonyított aránya hasonló, mint az USA bankok USA GDP-hez viszonyított aránya. Nagy különbség ugyanakkor, hogy ha az EU bankokat az anyaországuk GDP-jéhez hasonlítjuk, akkor a 10 legnagyobb EU bank mindegyike az anyaországa GDP-jének több mint 50%-át teszi ki, közülük 5 esetben pedig a teljes mérlegfőösszeg meghaladja az anyaország GDP-jének 100%-át (**Enria, 2013**).

Azt, hogy ez mennyire veszélyes helyzet, a gyakorlatban az izlandi bankok válsága mutatta meg. 2008 októberében a három legnagyobb izlandi bank egy héten belül egyszerre jutott csődbe, és együttesen az ország bankrendszerének a 85%-át tették ki. A három bank azonban nem csak Izlandon végzett

tevékenységet, hanem számos EU tagállamban is, köztük elsődlegesen Hollandiában és az Egyesült Királyságban. 2007 végére a három izlandi bank mérlegfőösszege az izlandi GDP 880%-át tette ki. Mindez azzal járt, hogy az izlandi kormánynak esélye sem volt arra, hogy megpróbálja megmenteni a bankokat vagy kártalanítani a betéteseket.

A legnagyobb EU és USA bankok mérlegfőösszegének a székhelyükül szolgáló ország GDP-jéhez viszonyított arányát az alábbi ábra mutatja be. A jelentős eltérést az is eredményezi, hogy az USA-ban hagyományosan magasabb a tőkepiac szerepe a vállalatok finanszírozásában, míg az EU-ban ezt a feladatot is elsősorban a bankrendszer látja el.



**5. ábra: Legnagyobb EU és USA bankcsoportok mérlegfőösszege a GDP %-ában** (Forrás: Farkas Ádám előadása az 52. Közgazdász-vándorgyűlésen, Nyíregyháza, 2014. szeptember 5.)

Egy ilyen kockázat kivédésére két megoldás létezhet, az egyik a bankok méretének a csökkentése, a másik pedig a mögöttük álló védőernyő erőteljes



növelése. A bankok méretének a csökkentését várhatóan majd az EU strukturális reformjára vonatkozó kezdeményezések fogják kezelni, míg a rendszerszinten jelentős intézményekre előírható tőkepuffer követelmény is arra ösztönzi az intézményeket, hogy ne próbáljanak túl nagyra nőni. A védőernyő növelése pedig az Európai Stabilitási Mechanizmus bankokra való kiterjesztése lehet.

A too big to fail elv kiiktatására valószínűleg még sokáig nem lesz lehetőség, mert bár erre több szabályozói válasz is született (G-SII és O-SII tőkepufferek előírása, bail-in eljárás a szanálási folyamatban), de ezek önmagukban még nem képesek arra, hogy lehetséges legyen a nagyra nőtt, de rosszul gazdálkodó bankok kiiktatása. Ezen a problémán valószínűleg pusztán közgazdasági indíttatású megközelítéssel nehezen lehet már tovább javítani, ugyanakkor a gazdálkodási fegyelmet lehetne javítani az által, ha a gazdálkodásért felelős tulajdonosok és vezetők valóban megfelelő büntetést kapnának a hanyagul vagy szándékosan rosszul végzett tevékenységükért, beleértve a vagyoneklobzást, valamint a jövőben hasonló tevékenység végzésétől való hosszú távú eltiltás.

Lietaer a bankrendszer és az állam kapcsolatáról a következőket állapítja meg:

*„A kormányok az 1930-as évekből megtanulták, hogy ha a bankrendszert engedik bedőlni, az a gazdaság többi részét is magával rántja. A folyamatban lévő euróválsággal pedig talán megtanulják, hogy a bankrendszer megmentését többé már nem engedhetik meg maguknak” (Lietaer, 2012).* Bár ez a megállapítás talán kissé túlzó, hiszen várható, hogy a jövőben is kerül majd sor bankok megmentésére, de helyesen utal arra, hogy a bankok megmentése a jövőben jóval nehezebb lesz, mint a korábbiakban.

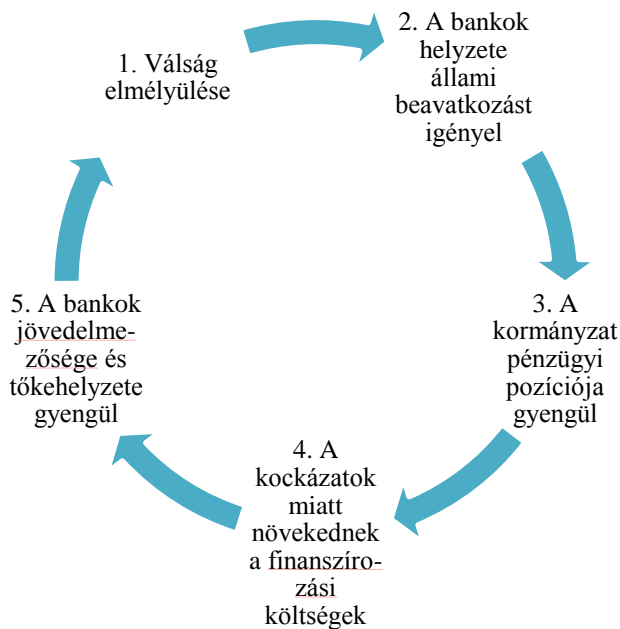
A bankrendszer és az állam közötti szoros kapcsolat megtörésére vonatkozóan további ötletek is felmerültek. Daniele Nouy, az SSM elnöke azon az állásponton van, hogy a bankok szuverén kockázati kitettségét



csökkenteni kellene, akár úgy, hogy emelik a jelenleg még nulla százalékos kockázati súlyokat, akár úgy, hogy a szuverén kockázatok bekerülnek a nagykockázat-vállalási limitrendszerbe (**Nouey, 2015**). Egy ilyen szabálmódosítás mindenképpen jelentős hatást gyakorolna a bankrendszerek biztonságosságára, ugyanakkor számos negatív következménye is lehet, amelyek a tagállamok finanszírozási nehézségeiben, vagy éppen a likviditási követelmények teljesítésében is megjelenhetnek.

A bankok méretének a növekedésén túl a bankunió létrehozatala irányába ösztönözte a döntéshozókat az úgynevezett ördögi kör jelenség. A globális pénzügyi válság hatására a bankok komoly problémákkal küszködtek, jelentősen csökkent a piaci bizalom egymással szemben, ez szinte lehetetlenné tette új források és tőke bevonását. A problémás helyzetbe jutott bankokat csak az állam tudta tőkeemeléssel kisegíteni. Az államok azonban ezt a tőkeemelést csak úgy tudták megvalósítani, hogy az a külső adósságuk jelentős növekedésével járt. Az államadósság/GDP mutató emelkedése miatt azonban nőtt az országok kockázati felára, ami tovább csökkentette a bankjaikba vetett bizalmat és az egész folyamat újra kezdődött. Olyan intézkedésre volt ezért szükség, ami biztosítja azt, hogy az államok és a bankok kockázatai valamilyen módon elváljanak egymástól. Ennek az igénynek a bankunió egy későbbi változata, ahol ténylegesen bekövetkezik az EU szintű garanciavállalás a bankok biztonságos működéséért várhatóan majd meg fog tudni felelni.





**6. ábra: az ördögi kör működése** ((forrás: European Commission, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-294\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_en.htm?locale=en))

A harmadik ok, ami szintén a bankunió létrehozása irányába hatott, kevésbé kapott nagy nyilvánosságot, de ettől még jelentős volt. Az egyes országok felügyeleti hatóságait elég sok olyan vád érte, hogy eltitkolták a bankjaik valós helyzetét, és megpróbálták a szükséges intézkedéseket elkerülni. Olyan felügyeleti hatóság kinevezésére volt ezért szükség, amely nem csak egy állam érdekeit veszi alapul a többi érintett ország rovására, hanem ország érdekektől függetlenül képes az EU valamennyi állampolgárának megfelelő döntéseket meghozni. A bankunió létrehozatalának a folyamatában a nemzeti felügyeleti hatóságokkal szembeni bizalmatlanság abban is megjelent, hogy a bankok felügyeletének átvételét megelőzően az EKB arra kötelezte a nemzeti felügyeleti hatóságokat, hogy egy általa kialakított módszertan alapján végezzék el a bankok teljes körű átvilágítását (AQR, Asset Quality Review).



Egy nemzetek felett álló nemzetközi felügyeleti hatóság igénye nem csak EU hanem globális szinten is megjelenik, hiszen a határon átnyúló tevékenység globális jelenség. Pan, még a bankunió gondolatának bejelentése előtt tanulmányában egy olyan, nemzetek feletti pénzügyi felügyelet létrehozatalát javasolta, amely megfelelő jogi keretek kialakítása mellett képes lenne ellátni egy globális tevékenységet végző pénzügyi csoport nemzetközi felügyeletét. A globális pénzügyi válság véleménye szerint arra mutatott rá, hogy az informális nemzetközi megállapodások alkalmatlanok arra, hogy egy tényleges pénzügyi krízishelyzetet kellő hatékonysággal kezeljenek. Bár nagyon sok nemzetközi megállapodás irányul arra, hogy harmonizálják a tőkekövetelményeket vagy a számviteli eljárásokat, de nem történtek komoly lépések arra, hogy maga a határon átnyúló tevékenység felügyelése ténylegesen jogi kereteket kapjon **(Pan, 2010)**.

Egy, a Financial Times-ban még 2012 októberében megjelent cikk már előrevetítette azt, hogy a bankunióra inkább mint politikai válaszként kell tekinteni és kevésbé mint tényleges válságkezelési eszközként. A bankunió alkalmas lehet arra, hogy még jobban összekovácsolja a beletartozó országokat, de arra is, hogy még jobban elkülönítse őket a többi kívül maradó tagállamtól **(Münchau, 2012)**.

De Rynck a bankunió kapcsán azt vizsgálta meg, hogy mi lehetett az oka annak, hogy az EBA létrehozatalának előkészítése során, 2009-2010 között a tagállamok és az EU szintű politikusok is hevesen elleneztek azt, hogy az EBA erős, a nemzeti felügyeleti döntéseit érdemben befolyásolni képes eszközrendszer kapjon, majd ugyanezen döntéshozók 2012-ben már az EKB központi felügyeleti hatósági funkcióval való felruházása mellett érveltek. Arra a következtetésre jutott, hogy a legjelentősebb változás a korábbiakhoz képest az volt, hogy lényegesen megnőtt a kockázata egy, az EU több tagállamát egyidejűleg veszélyeztető szuverén válságnak. Ez volt az a tényező,



ami a döntéshozók eredeti álláspontját teljes mértékben megváltoztatta, így a bankunió létrehozatala nem illeszkedik a korábbi fejlődési folyamatba, hanem egy teljesen új szakasznak tekinthető **(De Rynck, 2014)**.

Veron szerint a bankunió a válságra adott szakmai és politikai válaszon kívül az alapjául szolgált annak is, hogy az EKB megkezdhesse a válság kezelésének egyik fontos lépését, az OMT programot valamint az állampapírok vásárlását a pénzügyi segítség egyik formájaként **(Veron, 2015)**.

Az egységes EU felügyeleti hatóság létrehozását ezen túlmenően az a tényező is indokolta, hogy a több EU tagállamban is működő csoportok könnyedén kihasználhatták a nemzeti szabályozásokból, eltérő felügyeleti módszerekből adódó kikapukat, amely lehetőségek egy egységes EU felügyelet létrehozásával lényegesen szűkülnek. A szabályozói és felügyeleti lazítások pedig a banki jövedelem egyik fontos forrásává válhattak:

*„Az amerikai pénzügyi piacokról kiindult globalizáció a nem erős szabályozást és a nem alapos felügyeleti gyakorlatot is globalizált terméké tette” **(Lentner, 2013)**.*

A bankunió első eleméről, az SSM-ről megállapítható, hogy részben eleget tesz az elvárásoknak. Az SSM-re igaz az a megállapítás, hogy sikerült elválasztani legalább a szignifikáns hitelintézetek esetében a felügyeleti funkciót és az adott ország felügyeleti hatóságát, ezáltal sokkal kisebb lesz a lehetőség a problémák esetleges elkendőzésére. Az, hogy ez a rendszer egyben gyorsabb, hatékonyabb és olcsóbb is legyen, már kevésbé várható el, bár ezt majd a gyakorlat fogja tudni megmutatni.

A bankunióval kapcsolatos egyeztetések során világossá vált, hogy bár technikailag az egységes európai felügyelési mechanizmus sokkal bonyolultabb, abban mégis könnyebb volt politikailag egy, az igényeket többé-kevésbé kielégítő kompromisszumot kötni. A szanálási keretrendszer azon része, amely nem a tagállamok anyagi kötelezettségvállalására irányult, szintén nagyjából az igényeknek megfelelően alakult.



A bankunió második eleme, az egységes szanálási mechanizmus (Single Resolution Mechanism – SRM) lenne hivatott arra, hogy a fiskális terheket is leválassza az egyes tagállamokról és egy közös EU védőernyőt állítson az EU-ban székhellyel rendelkező bankok mögé. Ennek kialakítása jelentős politikai harcok tárgyává vált. Értelemszerűen ezt a stabil védőhálót elsősorban azok az országok szerették volna, akiknek a bankjai gyengébben állnak és lehetséges, hogy a közeljövőben megerősítésre szorulnak. Azok az országok viszont, akik stabilabb bankrendszerrel rendelkeznek, ezáltal inkább csak egy ilyen közös alap befizetői lennének, húzódoztak a közös alap létrehozatalától.

A 2014. áprilisában az EU Parlament által is jóváhagyott SRM azzal a céllal jött létre, hogy az védelmet nyújtson valamennyi, az SSM alá tartozó hitelintézet számára. Felállításra kerül egy EU szintű Single Resolution Board (SRB), amely a tagállami szanálási hatóságokkal együttműködve fogja levezényelni a szanálási folyamatot. A szanálási folyamat azzal kezdődik majd, hogy az EKB értesíti az SRB-t, a Bizottságot és az érintett nemzeti szanálási hatóságokat arról, hogy egy bank esetében indokoltnak tartja a szanálási folyamat megindítását. Az SRB és a nemzeti szanálási hatóságok kapcsolata ugyanarra a logikára épül fel, mint az EKB és a nemzeti felügyeleti hatóságok kapcsolata az SSM-ben. Az SRB döntését megelőzően a Bizottság megvizsgálja majd, hogy a döntés összhangban van-e az állami támogatásokra vonatkozó EU-s szabályrendszerrel. Az SRB által készített szanálási tervet még a Tanács is megvizsgálja, és csak akkor kezdhető meg a végrehajtása, ha azt se a Bizottság, se a Tanács nem ellenzi. A szanálási terv konkrét végrehajtását ezt követően a nemzeti szanálási hatóságok látják el.

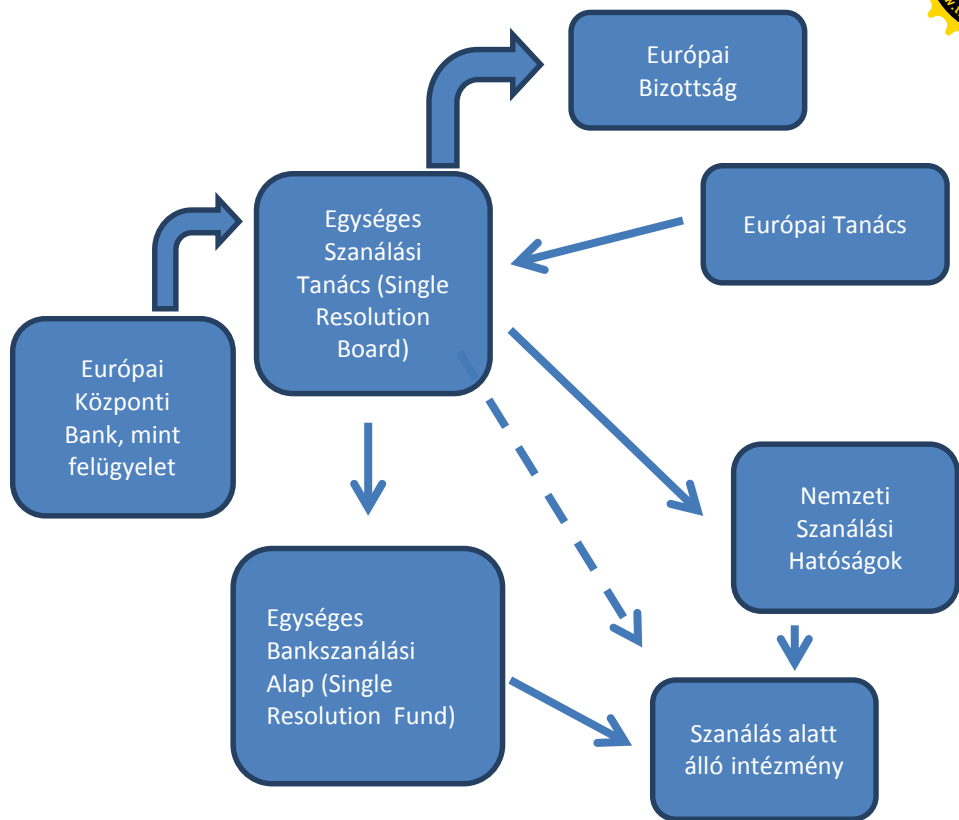
Egységes szanálási alap (Single Resolution Fund – SRF) kerül felállításra, amelynek kezelője az SRB lesz, és a bankunióhoz tartozó országok bankjainak befizetéseiből fog felépülni. 8 évet adnak a felépítésre és a cél az 55 milliárd eurós alap elérése, ami a becslések szerint a biztosított betétek 1%-a. Addig azonban egy válság finanszírozásának a pénzügyi terhei (leszámítva a



szanálási keretrendszer által bevezetett bail-in eljárást, amelynek során a nem-biztosított hitelezők pénze is bevonható lesz a veszteségek rendezésébe) továbbra is a bank székhelyéről szolgáló tagállam pénzügyi felelőssége marad. A bankunió második eleme tehát nem mondható tökéletesnek. A helyzetet csak nehezíti, hogy az egységes szanálási alap felállításáról szóló döntés egy kormányközi megállapodás formájában született, ennek következtében bármely jövőbeni módosításához valamennyi tag egyetértése szükséges.

Ahogy azt Daniel Gros (Centre for European Policy Studies) is bemutatja, az egységes szanálási mechanizmus annyira komplex folyamat, hogy a gyakorlatban biztosan eltérően fog működni attól, mint ahogyan az a szabályokból kitűnik. A legfőbb probléma, hogy vészhelyzet esetén nagyon gyors döntésekre van szükség, és a tényleges információ birtokában csak nagyon kevés döntéshozó lesz, és a többi szereplő, aki szintén bevonásra kerül a folyamatba, képtelen lesz a rendelkezésére álló rövid idő alatt áttekinteni a helyzetet (**Gros, 2013**).

A legnagyobb gond az egységes szanálási mechanizmussal, hogy az átmeneti időszakban csak fokozatosan növekszik a kölcsönös tehervállalás és az első években lényegében még mindig a tagállamok viselik majd egy jelentősebb szanálás anyagi terheit. Azért is érdekes ez a megoldás, mert a komoly válságkezelési képességet most kellene a piacok számára demonstrálni, annak érdekében, hogy az EU bankrendszere megerősödhessen és meg tudjon szabadulni a válság során felhalmozódott veszteségektől és felesleges kockázatoktól.



**7. ábra: Az SRM működése** (Forrás: Windisch László MNB alelnök előadása az 52. Közgazdász-vándorgyűlésen, Nyíregyháza, 2014. szeptember 5.)

2015 decemberében az EU Bizottság közzétette azon rendeletét, amelyben meghatározta, hogy a bankunió tagállamainak milyen előzetes és utólagos hozzájárulásokat kell teljesíteniük a szanálási alap feltöltéséhez. A tagállamok az első transzfer kötelezettségüknek már eleget is tettek, mindösszesen 4,3 milliárd EUR értékben.

A bankunió harmadik fő alkotópillére, az egységes betétbiztosítás még kevésbé kidolgozott stádiumban van. Habár a korábbi betétvédelmi irányelv megköveteli, hogy minden EU tagállamban a bankbetétek 100 ezer EUR összeghatárig biztosítva legyenek, de ezt a követelményt számos EU tagállam még nem implementálta. A nemzeti betétvédelmi alapok ráadásul önállóan



kisebbs védelmet jelentenek, hiszen egy ország bankválsága esetén a korábban felhalmozott betétvédelmi alap gyorsan kifogyhat. A bankunió harmadik eleme ezért a tervek szerint úgy fog megvalósulni, hogy egy, a bankunió minden tagállamában közvetlenül hatályos EU rendelet alapján kerül felállításra az EDIS (European Deposit Insurance System). Az EDIS kiépítése három stádiumban fog megvalósulni, az első szakaszban, amely 2020-ig fog tartani, a nemzeti betétvédelmi alapok kölcsönös felelősségvállalására kerül majd sor, aminek értelmében, ha valamely tagállam betétvédelmi alapja kimerül, akkor a többitől kérhet segítséget. A második szakaszban, amely 2024-ig tart majd, egy nemzeti betétvédelmi alap már a saját forrásai kimerülése nélkül is kérheti az EDIS pénzügyi segítségnyújtását. A harmadik, végső szakaszban, amely 2024-től kerülne alkalmazásra, pedig már maga az EDIS végezné a betétesek kártalanítását **(Európai Bizottság, 2015)**.

A fentiekből látszik, hogy a bankunió három fő ütemben (SSM, SRM, EDIS) fog megvalósulni. Ezzel kapcsolatban azonban Mayer azt a megállapítást tette, hogy célszerűbb lenne az egyes ütemeket fordított sorrendben bevezetni, vagyis első lépésként először a közös betétbiztosítási rendszert hozzák létre, azután a bankszanálási rezsimet, és a legvégén a közös felügyeleti rendszert **(Mayer, 2013)**.

#### **4.5.2 Az egységes európai felügyeleti mechanizmus felépítése és tervezett működése, együttműködés a nemzeti felügyeleti hatóságokkal**

Az SSM-et létrehozó tanácsi rendelet részletesen meghatározza az EKB számára, hogy milyen módon kell együttműködni a Pénzügyi Felügyeletnek Európai Rendszerének egyéb tagjaival. A rendelet 3. cikke szerint az EKB szorosan együttműködik az EBA-val, az ESMA-val, az EIOPA-val, az ESRB-val és az egyéb olyan hatóságokkal, amelyek az ESFS részét képezik, és amelyek biztosítják az Unióban a megfelelő szintű szabályozást és felügyeletet. Az EKB szükség esetén egyetértési megállapodásokat köt a



tagállamok pénzügyi eszközök piaciért felelős illetékes hatóságaival. E megállapodásokat hozzáférhetővé kell tenni az Európai Parlament, az Európai Tanács és valamennyi tagállam illetékes hatóságai számára.

Az EKB részt vesz az EBA Board of Supervisors ülésein is. Az EKB a mikroprudenciális felügyeleti hatóságokon túl a nemzeti szanalási hatóságokkal is együttműködik, különösen a szanalási tervek elkészítésében.

Az EKB-nak és a bankunióban részt nem vevő tagállamok illetékes hatóságainak egyetértési megállapodást kell kötniük, amelyben általánosan leírják, hogy milyen módon fognak együttműködni egymással. Az egyetértési megállapodást rendszeresen felül kell vizsgálni.

Az SSM rendelet lényegében korlátlan hozzáférést biztosít az EKB részére a bankunióhoz tartozó országok hitelintézeteinek adataihoz, a nemzeti felügyeleteknek biztosítaniuk kell, hogy az EKB valóban hozzá is jusson ezekhez az adatokhoz vagy közvetlen adatbekérés útján, vagy a hatóságok közvetítésével.

A nemzeti felügyeleti hatóságok kötelesek segítséget nyújtani az EKB-nak a bankunióban működő valamennyi hitelintézethez kapcsolódó bármilyen intézkedés előkészítésében és végrehajtásában, beleértve az ellenőrzési tevékenységekben való részvételt is. A nemzeti felügyeleti hatóságoknak ráadásul még követniük is kell az EKB által adott utasításokat.

Annak megítélését, hogy egy adott hitelintézetet, pénzügyi holding társaságot vagy egyes tevékenységű holding társaságot az EKB közvetlenül felügyel-e, a méret, az Unió vagy a mechanizmusban részt vevő bármely tagállam gazdasága szempontjából való jelentőség, illetve a határokon átnyúló tevékenység jelentősége alapján kell megítélni. Az SSM rendelet meghatározza azokat a határértékeket is, amelyek felett egy intézménynek már mindenképpen az EKB közvetlen felügyelete alá kell tartoznia:

- teljes eszközállománya meghaladja a 30 milliárd EUR-t;





- teljes eszközállományának a székhely szerinti, a mechanizmusban részt vevő tagállam GDP-jéhez viszonyított aránya meghaladja a 20 %-ot, kivéve, ha a teljes eszközállománya nem éri el az 5 milliárd EUR-t;
- az illetékes nemzeti hatóság által küldött azon értesítést követően, amely szerint a hatóság az intézményt jelentősnek tartja a hazai gazdaság szempontjából, az EKB az adott hitelintézetre vonatkozó átfogó értékelés, és ezen belül a mérlegértékelés alapján megerősíti, hogy az intézmény valóban jelentős<sup>14</sup>.

Az EKB-nak ezen túlmenően lehetősége van arra, hogy saját kezdeményezésére jelentősnek minősítsen egy intézményt, amennyiben annak határon átnyúló tevékenysége szignifikáns. Azok az intézmények, amelyek a központi EU forrásokból (EFSF vagy ESM) közvetlen támogatást kaptak vagy kértek, automatikusan az EKB felügyelete alá sorolódnak be.

Ezen kívül még egy további kiegészítő szabály is kapcsolódik az SSM hatáskörének meghatározásához, nevezetesen az, hogy a bankunióba tartozó tagállamok esetében az adott tagállamban működő három legnagyobb hitelintézet akkor is az EKB felügyelete alá kerül, ha az nem éri el a fentiekben részletezett határértékeket, bár a rendelet itt tartalmaz ez alól egy felmentési lehetőséget, ami lényegében azt jelenti, hogy az EKB lemondhat erről a felügyeleti jogáról a tagállami felügyelet javára.

A nemzeti felügyeleti hatóságoknak továbbra is lesz lehetőségük önállóan helyszíni ellenőrzés végzésére az EKB által felügyelt hitelintézeteknél, de erről a tevékenységükről, illetve az ellenőrzés eredményeiről tájékoztatniuk kell az EKB-t.

Az SSM rendelet az EKB és a nemzeti hatóságok együttműködésének csak a fő kereteit határozza meg, és egyben felhatalmazza az EKB-t arra, hogy egy

---

<sup>14</sup> Forrás: SSM rendelet, 6. cikk (4) bekezdés



olyan keretrendszert dolgozzon ki, amely az együttműködés részleteit is tartalmazza.

Az SSM szerint a bankunióhoz a nem eurózóna tagállamai is csatlakozhatnak, ha szoros együttműködés jön létre az EKB és a nemzeti felügyeleti hatóság között. Ebben az esetben az EKB olyan jogot kap, amelyen keresztül utasításokat adhat az eurózónába nem tartozó felügyeleti hatóságnak. A szoros együttműködés kialakítását az érintett tagállamnak (tehát nem a felügyeleti szervnek) kell kezdeményeznie a Bizottságnál, az EKB-nál és az EBA-nál. Az érintett tagállamnak kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy a nemzeti felügyeleti hatósága betartja az EKB által adott utasításokat, illetve hogy minden olyan információt átad az EKB-nak, ami az EKB feladatainak ellátásához szükséges. Az adott tagállam nemzeti szabályait is úgy kell átalakítani, hogy mind az utasítási rendszer, mind az információhoz való hozzáférés biztosított legyen. Ezt követően az EKB egy határozatban rögzíti a szoros együttműködés tényét, amit 14 nappal a kihirdetését követően lehet alkalmazni.

Ha az EKB úgy ítéli meg, hogy a csatlakozó tagállam már nem teljesíti a csatlakozási feltételeket vagy a nemzeti felügyeleti hatóság nem megfelelően hajtja végre az EKB utasításait, akkor az EKB felfüggesztheti vagy megszüntetheti a szóban forgó tagállammal létrejött szoros együttműködést.

A szoros együttműködés kezdetétől számított három évet követően a csatlakozó tagállam bármikor kérheti az EKB-tól a szoros együttműködés megszüntetését. A megszüntetést szintén az EKB hirdeti ki határozatban és három hónapot követően életbe lép.

Abban az esetben, ha egy csatlakozó tagállam kifogásolja az EKB által hozott határozatot, akkor azt részletesen meg kell indokolnia. Az EKB Kormányzótanácsa ezt követően részletesen megvizsgálja a kifogásokat, és dönt arról, hogy megtartja, vagy módosítja az eredeti EKB döntést. Amennyiben a bankunióhoz csatlakozó tagállam ezt követően sem hajtja végre



az EKB döntését, akkor az EKB-nak mérlegelési joga van arra, hogy megszüntesse a tagállammal való szoros együttműködést. A mérlegelés során az EKB az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

- a) a felfüggesztés vagy megszüntetés hiánya veszélyeztetheti-e az SSM integritását, illetve gyakorolhat-e jelentős negatív hatást a tagállamok költségvetési felelősségére;
- b) a felfüggesztés vagy megszüntetés jelentős negatív hatást gyakorolhat-e azon tagállam költségvetési felelősségére, amely értesítést küldött egyet nem értéséről;
- c) meg van-e győződve arról, hogy az illetékes nemzeti hatóság olyan intézkedéseket hozott, amelyek az EKB véleménye szerint
  - biztosítják, hogy az előzőek szerint az indokolt egyet nem értéséről értesítést küldő tagállamban lévő hitelintézetek nem részesülnek kedvezőbb bánásmódban, mint a mechanizmusban részt vevő többi tagállamban lévő hitelintézetek;
  - legalább olyan hatékonyak az 1. cikkben említett célok megvalósításában és a vonatkozó uniós jogszabályok betartásának biztosításában, mint a kormányzótanácsi határozat<sup>15</sup>.

A tagállam számára is lehetőség van arra, hogy amennyiben nem ért egyet a Kormányzótanács döntésével, akkor jelezze a szoros együttműködésből való kilépési szándékát, és ezt követően a Kormányzótanács határozata már nem lesz rá érvényes. Ha azonban egy tagállam kilép a szoros együttműködésből, akkor a kilépéstől számított három éven belül nem kezdeményezheti újra a szoros együttműködés megkötését.

---

<sup>15</sup> Forrás: SSM rendelet 7. cikk (7) bekezdés



Az EKB a feladatai ellátása érdekében – az EBA-val folytatott megfelelő koordináció alapján – kapcsolatokat alakíthat ki és igazgatási megállapodásokat köthet más felügyeleti hatóságokkal, nemzetközi szervezetekkel és harmadik országok közigazgatásával.

Az EKB a hatáskörébe tartozó intézmények tekintetében jogosult helyszíni ellenőrzéseket is végezni, amely ellenőrzéseket a tagállami felügyeleti hatóság köteles segíteni.

Az EKB SSM rendeletről származó feladatainak a végrehajtását a Felügyeleti testület irányítja. A Felügyeleti testület egy elnökből, egy alelnökből, négy, az EKB által kinevezett személyből, valamint az SSM-ben résztvevő tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. Az SSM rendelet rögzíti, hogy a felügyeleti testület minden tagja az Unió egészének érdekében jár el. A felügyeleti testület tagjainak egyszerű többségével határoz. Minden tag egy szavazattal rendelkezik. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

A Felügyeleti testület ugyanakkor nem a végső döntéshozó szerv, hanem csak előkészíti a döntéseket és a végső döntést az EKB Kormányzótanácsa hozza meg.

Az EKB 2014. áprilisában már meg is jelentette a nemzeti felügyeleti hatóságokkal való együttműködéséről szóló SSM keretrendeletét<sup>16</sup>. A rendelet szerint az SSM-ben részt vevő országokban található jelentős felügyelt szervezet vagy jelentős felügyelt csoport felügyeletére közös felügyeleti csoportot kell létrehozni.

Az SSM keretrendelet további részletes szabályokat határoz meg a szoros együttműködés módjára nézve. Az SSM keretrendelet szerint az EKB csak a jelentősnek minősülő intézmények és csoportok esetében ad konkrét utasítást

---

<sup>16</sup> AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK RENDELETE (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról (SSM-keretrendelet) (EKB/2014/17)



a csatlakozó tagállamnak, a nem jelentős intézményekre nézve csak általános utasítási jogkörrel rendelkezik.

Az SSM keretrendelet nyelvi szabályokat is megállapít az eljárásokra, amelyeket nem csak az eurózóna, hanem a csatlakozó országok esetében is alkalmazni kell. A keretrendelet szerint a felügyelt szervezet, illetve az egyedileg az EKB felügyeleti eljárásának hatálya alá tartozó bármely más jogi vagy természetes személy által az EKB-nak küldött minden dokumentumot az Unió bármelyik – a felügyelt szervezet vagy más személy által választott – hivatalos nyelvén meg lehet szövegezni<sup>17</sup>. A keretrendelet ugyanakkor lehetőséget ad arra is, hogy az érintett felek a kommunikáció során megállapodjanak egy, az Unió valamely hivatalos nyelvében.

#### 4.5.3 Az SSM lehetséges hatása a pénzügyi csoportok struktúrájára

Ahogy azt Bernhard Speyer megállapítja, a nem eurózónába tartozó országok közül elsősorban azoknak érdemes csatlakozni a bankunióhoz, ahol dominálnak a bankunióba tartozó hitelintézetek fiókjai (**Speyer, 2013**). Magyarországon számos eurózóna hitelintézet van jelen, de túlnyomó részben nem fiók, hanem leányvállalat formájában. Ha megvizsgáljuk a fióktelep és a leányvállalati forma melletti érveket, azt láthatjuk, hogy már a jelenlegi körülmények között is nagyon sok ösztönzés van a fióktelep formává történő átalakítás mellett.

A fentieket is figyelembe véve jelenleg mind a banki mind a biztosítási szektorban alapvetően a következő tényezők szólnak a fióktelep formájában való működés mellett:

a) *Az EU keretek lehetőséget adnak a fióktelep gyors és egyszerű létesítésére.* Fióktelep más tagállamban történő létesítéséhez elegendő az anyaország szerinti felügyeleti hatóság értesítése, ezt követően legkésőbb 5

---

<sup>17</sup> SSM keretrendelet 24. cikk (1) bekezdés



hónapon belül a fióktelep megkezdheti a tevékenységét, amennyiben sem a hazai sem a fogadó ország felügyeleti hatósága nem emel ellene kifogást (ami a gyakorlatban nem szokott előfordulni). Leányvállalati formában való új intézmény létrehozása engedélyköteles, az engedélyek megszerzése sokkal hosszabb ideig eltarthat, illetve meg kell felelni a fogadó ország engedélyezési feltételeinek, amelyek megismerése és teljesítése – a magas induló tőkekövetelményeknek való megfeleléssel járó kiadásokon túl - további költségeket jelent. Az alapítási engedélyek megszerzése kikerülhető abban az esetben, ha a bank/biztosító egy már működő hitelintézetet/biztosítót vásárol meg, de a tulajdonszerzést ebben az esetben is engedélyeztetni kell, illetve egy már működő hitelintézet megszerzése további váratlan kockázatokat is rejtethet magában.

*b) Vállalatirányítási szempontból a fiók sokkal egyszerűbben és rugalmasabban kezelhető.* Fiók esetében nem kell felügyelő bizottságot létrehozni és az irányítása is megoldható kevesebb vezető állású személy alkalmazásával. A fióktelep működésében a döntéshozatali folyamat egyszerűsödhet, az anyabanknak nagyobb lehet a közvetlen befolyása a döntések meghozatalára, alapvető kérdésekben a döntéseket magához vonhatja. Az egyes kockázatok fedezésére szolgáló tőke allokációja sokkal gyorsabban és rugalmasabban megvalósítható, a csoport tőkéjéből a fiók tevékenységeinek kockázatára allokált tőkét akár havonta, az aktuális piaci lehetőségek függvényében lehet módosítani, ráadásul azt nem kell folyamatosan a cégbíróságon újra bejegyeztetni, mint ahogy az leányvállalat esetében történne.

*c) A felügyeleti kapcsolatok fióktelep esetében jóval egyszerűbbek.* Ha egy EU tagállamban bejegyzett hitelintézet/biztosító az EU 10 másik országában leányvállalatot létesít, akkor összesen 11 felügyeleti hatósággal kell napi



szinten tartania a kapcsolatot. Fióktelep formájában való működés esetén ez lényegében továbbra is csak egy felügyeletet jelent, amennyiben nem számítjuk a fogyasztóvédelmi, pénzügyi és likviditási kérdéseket, amelyek a teljes felügyeleti kapcsolattartásnak csak kisebb részét alkotják. A fióktelepeket lényegesen alacsonyabb adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Mivel a fogadó országok felügyeleti hatóságai számára általában kevesebb munkát jelentenek, ezért ez a felügyeleti díj meghatározásában is érvényesül. Sokkal kevesebb energiát kell fordítani az adott ország szabályozási sajátosságainak megismerésére. A prudenciális követelményeknek való megfelelés vizsgálata során a viszonyítási alapot az anyaintézmény teljes szavatoló tőkéje adja, így a nagykockázat vállalási, kapcsolt hitelezési, befektetési korlátoknak való megfelelés nem jelenthet gondot, míg leányvállalat esetében a rendelkezésre bocsátott szavatoló tőkét olyan szinten kell megállapítani, hogy az ne okozzon nehézségeket a prudenciális követelmények teljesítésében.

*d) A hitelintézeti fióktelep választhat, hogy a hazai vagy a fogadó ország betétbiztosítási rendszeréhez kapcsolódik. Egészen a közelmúltig az egyes tagállamok által biztosított betétek összeghatárában jelentős eltérések mutatkoztak, amelyek versenyelőnyt biztosíthattak a fióktelep formájában működő intézmények számára. Bár az EU a biztosított betétek összeghatárát egységesen szabályozza, ez nem zárja ki azt, hogy az egyes tagállamokban a kötelező betétbiztosítási alapok mellett működő önkéntes betétvédelmi alapokkal tovább növeljék a biztosítási mértéket, így az ebből származó versenyelőny várhatóan a jövőben továbbra is érvényesíthető lesz.*

*e) A fióktelep mentesül a tőkekövetelmény előírásoknak való egyedi szintű megfelelés követelménye alól. A CRDIV irányelv tőkekövetelmény előírásai a leányvállalatok egyedi megfelelését követeli meg, míg ezen előírások a*



fióktelepekre nem vonatkoznak. A CRDIV szerint a tőkekövetelmény egyedi szintű teljesítése alól a tagállamok adhatnak felmentést a leányvállalatoknak, ha a leányvállalat és anyavállalata azonos tagállamban bejegyzett és összevont alapú felügyelet alá tartozik. Több tagállamban működő, leányvállalati formában jelen levő pénzügyi csoport számára ilyen felmentés nem adható. Ugyanakkor amennyiben a pénzügyi csoport fióktelep formájában működik az egyes tagállamokban, akkor a tőkekövetelményt csak az anyavállalat szintjén kell teljesíteni.

*f) Fióktelep esetében a fejlett tőkekövetelmény számítási módszer alkalmazása esetén nem kell egyedi szinten teljesíteni a módszer felügyeleti jóváhagyásához szükséges nemzeti követelményeket. A CRDIV lehetőséget ad a tagállamok felügyeleti hatóságai számára arra, hogy a fejlett tőkekövetelmény számítási módszerek alkalmazásához kapcsolódó követelmények teljesítése alól mentesítsék az adott tagállamban bejegyzett leányvállalatot. Erre a mentesítésre akkor van lehetőség, ha a felügyeleti hatóság véleménye szerint az adott pénzügyi csoport konszolidált EU szinten teljesíti a követelményeket (így például a minősítési rendszerekre, azok dokumentáltságára, a kockázatok számszerűsítésére, vállalatirányításra, kontrollokra vonatkozó előírásokat). Fióktelep formájában való működés esetén azonban már maga a kérdés sem vetődik fel, mivel ebben az esetben a fejlett módszer alkalmazására vonatkozó engedélyt az anyaország szerinti felügyelet adja meg, amely a feltételeket értelemszerűen konszolidált szinten vizsgálja.*

*g) Leányvállalatok esetében a fogadó ország felügyeleti hatósága többlet tőkekövetelményt írhat elő, fióktelep esetében azonban nincs ilyen lehetőség. Bár a fogadó felügyeleti hatóságnak a leányvállalat tőkekövetelmény meghatározásában betöltött szerepköre lényegesen csökkent a CRDIV-ben, de*





a gyakorlat azt mutatja, hogy az MNB az általa javasolt többlet-tőkekövetelmény közös döntésbe való belefoglalását eddig minden esetben el tudta érni. Fióktelep esetében azonban a fogadó ország felügyeletének nincs még javaslattevő szerepköre se. Elméletileg nem zárja ki ugyan semmi, hogy az adott tagállam piaci viszonyait és kockázatait ismerve javaslatot tegyen a hazai felügyeletnek, hogy többlet tőkekövetelményt írjon elő az anyabank számára, de ennek a javaslatnak a kikényszerítésére nincs tényleges eszköze még a rendszerszinten jelentős fióktelep esetében sem. Ez az eljárás egyértelműen a fióktelep formájában működő intézményekre kedvező, mert csak egy felügyeleti hatósággal kell kapcsolatban állniuk.

*h) Fióktelepek közzétételi kötelezettsége lényegesen szűkebb, mint leányvállalatok esetében. A leányvállalati formában működő intézményeknek évente a rendes éves jelentésükön túlmenően nyilvánosságra kell hozniuk információkat az általuk alkalmazott kockázatkezelési elvekről, módszerekről, az alkalmazott tőkekövetelmény számításról, a prudenciális szabályoknak való megfelelésről, szavatoló tőkéjükéről, tőkemegfelelésükről, hitelezési kockázat-mérséklési eljárásaikról, a kereskedési könyvben szereplő tételeikről valamint a működési kockázatukról.*

A fióktelep formájában történő működés előnye, hogy a prudenciális és számviteli nyilvánosságra hozatali követelményeket sem kell egyedi alapon teljesíteni, a fióktelep tevékenységére vonatkozó információk az anyavállalat összevont alapú nyilvánosságra hozatalában szerepelnek. A fióktelepnek a fogadó országban csak az anyaintézményének az éves beszámolójának a hivatalos fordítását kell nyilvánosságra hoznia, illetve adatokat kell szolgáltatnia saját tevékenységéről is, de lényegesen szűkebb információ tartalommal, mint egy leányvállalat.



i) *A CRDIV szerinti új, minőségi tőkekövetelmények teljesítése elsősorban az anyabank szintjén jelent kihívásokat, a leányvállalatoknál a hatás inkább közvetetten jelenik meg.* A CRDIV egyik legfontosabb eleme az elsődleges alapvető tőke szerepének növelése, új, az elsődleges alapvető tőkéhez kötött tőkekövetelmények bevezetése. Magyarországon a jelentős pénzügyi szereplők többségének tulajdonosa szakmai befektető, az OTP és az FHB kivételével a Magyarországon működő hitelintézetek részvény kibocsátóként nem jelennek meg, ezért a tőkekövetelmények teljesítése számukra elsősorban azt jelenti, hogy az anyaintézményük képes-e a megfelelő tőkestruktúrát és mennyiséget a számukra biztosítani. Ebből a szempontból nézve a fióktelep formájában való működés csak minimális mértékben kedvezőbb, mint a leányvállalati forma, ami elsősorban abban jelenik meg, hogy nem kell leányvállalatonként egyenként vizsgálni a tőke belső struktúrájának megfelelőségét, hanem csak az anyabank szintjén.

A tőkefenntartási puffer követelményének bevezetése azonban egyértelműen a fióktelep formában való működés esetében kedvezőbb, hiszen a tőkepuffer nem teljes mértékű teljesítése esetében a leányvállalat által kifizethető osztalék korlátozásra kerül, míg fióktelep esetében erre nincs lehetőség. Az anticiklikus és a rendszerkockázati tőkepuffer bevezetésének hatása lényegében semleges a szervezeti formára nézve, mert a tőkepuffer mértéke várhatóan az adott tagállamban bejegyzett adóssal szembeni követelések arányában képződik, függetlenül attól, hogy azt fióktelepen vagy leányvállalaton keresztül folyósították.

j) *A likviditási mutatók bevezetése egyértelmű ösztönző a fióktelep formájában való működésre.* A havi likviditás (LCR) valamint az éves likviditás (NSFR) minimális szintjét meghatározó mutatók sokkal kedvezőbben teljesíthetők a fióktelep formában való működés során. A leglényegesebb eltérés, hogy a fióktelep önálló likviditása nem is értelmezhető,



annak felügyelete teljes mértékben átkerült a hazai felügyeleti hatóság hatáskörébe, így a követelményt is csak az anyabank szintjén kell teljesíteni. Lehetőség nyílik majd a leányvállalatok egyedi szintű megfelelés alóli mentesítésére is meghatározott követelmények teljesítése mellett, mely a fogadó ország felügyeleti hatóságának jóváhagyásával adható.

*k) A tőkeáttételi ráta várható hatása még nehezen számszerűsíthető, de az vélhetően semleges, vagy inkább a fióktelep forma irányába történő ösztönzést jelent. A tőkeáttételi ráta pontos követelményrendszere, illetve annak az alkalmazási szintje még nem teljes mértékben tisztázott, de valószínűsíthetően a leányvállalatoknak egyedileg is meg kell felelniük majd ennek az elvárásnak, míg fióktelep esetében a tőkeáttételi ráta lényegében értelmezhetetlen.*

Mindezekre az eddig is számosan jelentkező ösztönzőkre fog majd ráerősíteni a bankunió működési mechanizmusa. Annak a lehetősége, hogy kevesebb felügyeleti hatósággal kell kapcsolatban állni, egyszerűbb a különböző tőkepuffereknek és tőkekövetelményeknek való megfelelés, nincsenek egyedi likviditási követelmények se többlet likviditási követelmény előírására lehetőség, egyszerűbbé válik a fejlett módszerek bevezetése, mind olyan tényező, ami még erőteljesebben fogja ösztönözni az intézményeket a leányvállalataik fiókteleppé való átalakítására. Mindez egyben egy olyan nyomást is jelent az eurózónán kívüli országokra, hogy a lehetséges fiókosodás miatt akkor is elveszíthetik a pénzügyi rendszerhez tartozó intézmények egy jelentős része feletti felügyeleti jogosítványait, ha nem csatlakoznak a bankunióhoz.

A hazai helyzet megítélésével kapcsolatban Fáykiss, Grosz és Szigel nem tartja valószínűnek, hogy a magyar piac közel háromnegyedét kitevő univerzális nagybankok fióktelepi formára álljanak át, ugyanakkor általában



fennáll annak a veszélye, hogy a fiókok esetleges jövőbeni tényerésével az anyabankoktól érkező fertőzés veszélye nőhet a fogadó országok számára (Fáykiss, Grosz, Szigel, 2013).

Annak idején a pénzügyi szolgáltatások piacának egységesítése, a határon átnyúló tevékenység engedélyezése, az európai útleveél biztosítása nagy lökést adott annak, hogy az EU-ban egyszerre több országban tevékenykedő csoportok alakuljanak ki. A globális pénzügyi válság hatására a pénzügyi csoportok nemzetközi aktivitása csökkent, jól megfigyelhetően a kockázataik leépítésével válaszoltak a válságra. Elképzelhető azonban, hogy éppen a bankunió intézményrendszere lesz majd az a tényező, amely újabb lökést ad az Európai Unión belüli terjeszkedéshez.

#### **4.5.4 Kapcsolat a harmadik országok felügyeleti hatóságaival**

Mindeddig a dolgozatban túlnyomó részt az EU felügyeleti hatóságainak egymás közötti együttműködéséről volt szó. A felügyeleti együttműködésnek ugyanakkor nem kevésbé fontos részét alkotja az EU felügyeleti hatóságok nem EU felügyeleti hatóságokkal való együttműködése. Míg azonban az előbbire vonatkozóan a direktíva és a rendelet nagyon részletes szabályokat állapít meg, a harmadik országok felügyeleti hatóságaival való kapcsolat jóval kevésbé szabályozott.

A CRDIV lényegében összesen csak két cikkben foglalkozik a harmadik országokkal való együttműködésről (47-48. cikk), és annak részleteit sem határozza meg pontosan. A direktíva azt az alapszabályt mondja ki, hogy az EU-n kívül bejegyzett hitelintézetek EU-ban létesítendő fióktelepeire azok tevékenységének megkezdésekor vagy folytatásakor a tagállamok nem alkalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek kedvezőbb bánásmódot eredményeznek, mint amelyben azoknak a hitelintézeteknek a fióktelepei részesülnek, amelyek központi irodája az EU-ban van. Az ilyen



fiókengedélyeket a Bizottságnak és az EBA-nak is be kell jelenteni. Az EU egy vagy több harmadik országgal kötött megállapodásokban hozzájárulhat olyan rendelkezések alkalmazásához, amelyek harmadik országban központi irodával rendelkező valamely hitelintézet fióktelepei számára azonos bánásmódot biztosítanak az EU egész területén. Ilyen megállapodás azonban eddig még nem született.

A tagállamok és az EBA csak abban az esetben köthetnek információcserét előíró együttműködési megállapodásokat harmadik országok felügyeleti hatóságaival vagy harmadik országbeli hatóságokkal vagy szervezetekkel, ha a közölt információkra olyan garancia vonatkozik, amelynek keretében a szakmai titoktartási követelmények legalább olyan szigorúak, mint a CRDIV vonatkozó részeiben meghatározottak. Ha ez a feltétel teljesül, akkor a harmadik ország felügyeleti hatóságát a felügyeleti kollégium működésébe is be lehet vonni.

Harmadik országból származó hitelintézet esetében meg kell vizsgálni, hogy a székhelyéül szolgáló ország szabályozása és a felügyeleti hatóság gyakorlata egyenértékű-e a CRDIV-ben leírt összevont alapú felügyelés szabályaival. Az ekvivalencia vizsgálatot az érintett felügyeleti hatóság folytatja le, de az EBA a vizsgálatához szempontokat határozhat meg. Ha a harmadik ország összevont felügyelés szempontjából nem tekinthető ekvivalensnek, akkor egyéb módszereket kell alkalmazni annak érdekében, hogy az összevont felügyelés megfelelő szinten működjön, ideértve akár azt is, hogy előírják az adott intézmény számára, hogy az EU területén belül holding vállalatot létesítsen.

A makroprudenciális felügyeleti hatóság rendszerkockázati tőkepuffert harmadik országban fennálló kitettségek vonatkozásában is előírhat, de ebben az esetben erről a harmadik ország felügyeleti hatóságát értesíteni kell.

A harmadik országbeli kitettségekre vonatkozó anticiklikus pufferrátákra az ESRB ajánlást fogalmazhat meg.



A harmadik országokkal való kapcsolat egyik legjelentősebb problémája, hogy a CRDIV nem rendelkezik egyértelműen arról, hogy a CRR követelményeit kell-e, és ha igen, hogyan, a harmadik országból érkező fióktelepekre alkalmazni. Elméletben a CRR az ilyen fióktelepekre nem alkalmazható, mivel nincs olyan EU szabály, amely a fióktelepekre tőkekövetelményt írna elő. Számos országban azonban, így például Magyarországon is, a nemzeti jogszabály tartalmaz olyan követelményt, hogy a harmadik ország fióktelepének létesítésekor a működéséhez dotációs tőkét kell rendelkezésre bocsátani. Ha van dotációs tőkekövetelmény, akkor viszont azt már fel lehet használni arra, hogy prudenciális korlátok is kerüljenek annak alapján meghatározásra.

Jelenleg azonban az EU országok gyakorlata teljesen eltérő ebben a kérdésben. Görögországban, Portugáliában Magyarországhoz hasonlóan létezik dotációs tőkekövetelmény és ez képezi a prudenciális korlátok számítási alapját. Romániában és Bulgáriában nincs dotációs tőkekövetelmény, bár ez utóbbinál a felügyeleti hatóság rendszeresen ellenőrzi a fiókoknál a likviditást és az eszközminőséget. Az Egyesült Királyságban a Prudential Regulatory Authority egyedi engedélyt ad ki, amelynek során megengedheti, hogy a prudenciális korlátok alapja az anyavállalat tőkéje legyen, de ezt csak vállalati hitelezésnél engedik meg. Ha egy fiók túl nagyra nőne, akkor kérnék, hogy alakuljon át leányvállalattá. A probléma rendezése érdekében a Prudential Regulatory Authority 2014-ben külön felügyeleti anyagban tette közzé, hogy milyen módon végzi a harmadik országból érkező bankfiókok engedélyezését és felügyeletét (**PRA, 2014**).

Jól látható, hogy az EU harmadik országokból érkező fiókokkal szembeni szabályozása a jelenlegihez képest jóval nagyobb harmonizációt igényelne. Amennyiben az EU egységes belső piacára belép egy olyan szereplő, amelynek



a prudenciális szabályai jelentősen eltérnek a helyben létesített piac szereplőkeitől, az káros hatással van a verseny tisztaságára.

Magyarország számára azért is érdekes a kérdés, mert 2014 végén megalakult a Bank of China fióktelepe. A hitelintézeti törvény pedig olyan szabályokkal egészült ki 2015 elejétől, amely alapján az MNB mentesítheti a harmadik országból érkező fióktelepet egyes, CRR-ben meghatározott prudenciális követelmények alól.

#### 4.6 Magyarország lehetséges részvétele a bankunióban

A magyar Kormány sokáig nem foglalt egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy Magyarország csatlakozzon-e a bankunióhoz. A tárgyalási szakaszban Magyarország következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy az eurózónába nem tartozó, de a bankunióhoz csatlakozó országok érdekeit megfelelően védeni kell, illetve hogy a bankunió keretrendszere tartalmazzon megfelelő ösztönzőket a belépésre. Ahogyan azt Orbán Viktor magyar Miniszterelnök 2012 decemberében közölte: *„az egyeztetések során a hármas magyar célkitűzés az volt – és ezt sikerült is elérni –, hogy a bankunió ne járjon versenyhátránnyal Magyarországra nézve, hogy a nem euróövezeti uniós országok esetleges csatlakozása önkéntes legyen, ha pedig az érintett ország csatlakozik, akkor az ne váljon másodrendű taggá a bankunióban, a jogok és a kötelezettségek álljanak egyensúlyban” (Orbán, 2012).*

Mindezeket azért volt szükséges részletesen is megvizsgálni, mert a bankunióhoz való csatlakozásról csak az előnyök és a hátrányok együttes mérlegelését követően lehet dönteni. A közös válságalap felállítása pedig az egyik kulcstényezője annak, hogy a csatlakozás előnyei meghaladják-e az abból származó hátrányokat.



Mindezeket követően tekintsük át részletesen is, hogy melyek azok a szempontok, amelyeket meg kell vizsgálni ahhoz, hogy Magyarország számára a csatlakozásból származó előnyök és hátrányok összehasonlíthatóak legyenek

### Versenyhelyzet

A bankunió gondolatának 2012-ben történő felvetésekor, amikor még nem lehetett tudni, hogy pontosan mely országok vehetnek részt benne, és a részletei sem voltak ismertek, a legelsőként megfogalmazódott aggodalom az volt, hogy a bankunió nem jelent-e majd Magyarország számára versenyhátrányt. A felvetés egyáltalán nem volt alaptalan, hiszen az Európai Unió elvileg egységes belső piacáról már sok tanulmány megállapította, hogy az a valóságban egyáltalán nem egységes. A bankunió bevezetése ahhoz vezethet, hogy az európai pénzügyi szolgáltatási piac még inkább töredezetté válik, amelyben az egyes bankok eltérő versenypozícióban vannak.

Különösen igaz volt ez a kezdetekben a bankunió gondolatára, hiszen világosan látszik, hogy ha Magyarország nem lenne a bankunió tagja, akkor fennáll a veszélye annak, hogy

- a bankunió országai versenyelőnybe kerülhetnek a hazai intézményekkel szemben azáltal, hogy mögöttük egy magas reputációval rendelkező egységes európai felügyeleti hatóság kontrollja áll,
- olyan válságkezelési és szanálási eljárásokkal és alapokkal rendelkeznek, amivel a Magyar Állam nem tud versenyezni,
- egy olyan biztos lábakon álló betétbiztosítás is a rendelkezésükre áll, amely a betéteseiket jóval biztonságosabb helyzetbe hozza, mint a kizárólag a magyar betétbiztosításra támaszkodó intézmények.

Az azóta eltelt időszakban azonban a bankunió gondolata sokat alakult, és a jelenleg látható végső formájában ezek a veszélyek már sokkal alacsonyabbak. Bár az EKB reputációja valóban magas, ugyanakkor a





felügyeleti tevékenységében még nem bizonyított, ezért a kezdeti időszakban kell majd felépítenie a bizalmat. Az EKB módszertana még nem került véglegesítésre, azok a gyakorlatban még nem bizonyítottak, ezért ma még nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az EKB felügyeleti tevékenysége valóban hatékonyabb lesz a jelenleginél.

Komoly veszélyt jelentene, ha a hazai banki ügyfelek arra a következtetésre jutnának, hogy a bankunióba tartozó bankok mögött jóval erősebb védőernyő áll, mint amit a Magyar Állam biztosítani tud. Egyelőre azonban, amíg a közös EU védőalap nem épül fel, addig a bankunióba tartozó hitelintézetek helyzete nem változik jelentősen a jelenlegi helyzethez képest.

A betétbiztosítás területén is elmondható, hogy bár történtek előrelépések, de még hosszú ideig nem lesz olyan közös EU szintű betétbiztosítási rendszer, ami lényeges változást jelentene a jelenlegi helyzethez képest. A hazai betétbiztosítás már több esetben is bizonyította, hogy képes az esetleges kifizetési kötelezettségének eleget tenni. Ráadásul Magyarországon több más országhoz képest előre befizetett alap áll rendelkezésre a betétesek kártalanítására, még akkor is, ha ez az alap az utóbbi időszak negatív eseményei miatt lényegesen csökkent.

A bankunióhoz való csatlakozást jelentősen ösztönözhetné, ha az eurózónán kívüli országok bankjai is hozzáférhetnének az EKB likviditási facilitásaihoz. Ez azonban komoly tárgyalások szintjén fel sem vetődött.

Összességében tehát elmondható, hogy a jelenlegi helyzethez képest Magyarország kívül maradása esetén a bankunióba tartozó hitelintézetek versenyelőnye kis mértékben talán növekedhet, de önmagában ez a tény nem kell, hogy mindenképpen szükségessé tegye az azonnali csatlakozásunkat.

Célszerű megemlíteni, hogy a bankunió előkészítő fázisában több szakértő is azon az állásponton volt, hogy a bankunióba tartozó hitelintézetek esetleg visszafogják majd a tevékenységüket a bankunióba nem tartozó



tagállamokban. Az EU hitelintézetek Magyarországon végzett tevékenysége ugyan valóban csökkent, de ez nem annyira a bankunió miatt, hanem a gazdasági válság miatti kockázat csökkentő lépéseik miatt történt. Konkrét nyomás ezektől a hitelintézetektől a Magyar Kormány irányába arra nézve, hogy Magyarország lépjen be a bankunióba, nem került napvilágra.

### Felügyeleti jogkörök átadása

Magyarország bankunióhoz való csatlakozása esetén minimálisan az OTP csoport felügyeletét kellene átadni az EKB részére, de az EKB dönthet úgy is, hogy még további bankok (pl. FHB, Takarékbank) esetében is kéri a közvetlen felügyeleti jogot. Az EKB a bankunióhoz tartozó országok Magyarországon működő leányvállalatai esetében amúgy is hazai felügyeleti szerepkört lát el, csatlakozás esetén pedig a leányvállalatok felügyelete is az EKB-hoz kerül. Ráadásul az EKB egy csatlakozást követően az összes többi, Magyarországon bejegyzett hitelintézet esetében adhat általános érvényű utasítást. Példaként lehet felhozni, hogy ha Magyarország már a bankunió tagja lenne, akkor az EKB megakadályozhatta volna a Kormánynak a takarékszövetkezeti rendszer átalakítására vonatkozó terveit.

Az EKB ugyanakkor induláskor mintegy 130 intézményt fog közvetlenül felügyelni, amelyek közül az OTP nem szerepel a legfontosabbak között, ezért joggal lehet attól tartani, hogy kevésbé lesz kiemelten kezelve, mint a magyar felügyeleti hatóság által.

A pénzügyi rendszer stabilitása és hatékony működése ugyanakkor egy ország működésének alappillére. A felügyeleti jogkörökről való lemondás csak abban az esetben képzelhető el, ha azért cserébe az ország olyan hasznokat kap, ami ezt racionálissá teszi. Jelen esetben azonban a bankunió mögött még nem állnak olyan biztonsági elemek, amelyek miatt kijelenthető lenne, hogy a hazai bankrendszer biztonságossága jelentősen javulna a bankunióban.



### Szanálási döntési jogkör átadása

Nem csak a felügyeleti, hanem a szanálási jogkörök is átadásra kerülnének egy bankuniós csatlakozás esetén. Magyarországon jelenleg az MNB látja el a szanálási hatóság funkcióit. A feladatait és eszközeit szabályozó törvény alapján egy valóban a legkorszerűbb eszközöket alkalmazni tudó szanálási hatóság épülhet fel Magyarországon. A hazai piaci környezet ismerete ráadásul előnyt jelent a nemzeti szanálási hatóságok számára. Bankuniós csatlakozás esetén Magyarország kiengedné a kezéből a szanálási döntések meghozatalára vonatkozó jogát, ráadásul semmilyen érdemi beleszólása nem lenne a döntések meghozatalába. Létezhetnek olyan ellensúlyok, amelyek indokolhatnak egy ilyen döntést, de a bankunió jelenlegi válságkezelési és szanálási eljárásai egyelőre nem adják meg ezeket az ösztönzőket.

### Részvétel a döntéshozatali eljárásban

A nem eurózónába tartozó, de a bankunióhoz csatlakozó országok szerepe a döntéshozatali eljárás során nem ugyanaz, mint az eurózónás országoké. A fő különbség az, hogy az EKB-val szoros együttműködést kötő országok képviselői ugyan jelen vannak a döntéseket előkészítő Felügyeleti testületben, a végső döntést azonban az EKB Kormányzótanácsa hozza, amelyben a nem eurózónás országoknak nincs szavazati joga. Ez a döntéshozatali eljárás aránytalanul hátrányos a csatlakozó országokra nézve. Az a jog, hogy a csatlakozó ország felügyeleti hatósága nem feltétlenül köteles végrehajtani az EKB határozatát, nem tényleges eszköz, hiszen ez akár az ország bankunióból való kizárását vonhatja maga után. Összességében tehát a hátrányos megkülönböztetés a döntéshozatali eljárásban egyértelműen ellenősztönzőként működik a csatlakozásra vonatkozó döntésben.



### Nemzeti érdekek képviselésének lehetősége

Amint az a döntéshozatali folyamatokra való ráhatásból is látszik, a bankunióhoz tartozó eurózónás tagállamoknak jelentősen csökken, az eurózónán kívüli, de csatlakozó tagállamoknak viszont szinte megszűnik a lehetőségük a döntések befolyásolására. Nem tagadva azt a tényt, hogy számos előnye van annak, ha a nemzeti érdekek helyett a döntéshozók a tagállami érdekeket részesítik előnyben, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez könnyen járhat azzal a következménnyel, hogy az erősebb tagállamok mégis csak jobban tudják saját érdekeiket kikényszeríteni, mint a kisebbek.

Ha megnézzük a globális pénzügyi válság kezdetét követő nemzeti reakciókat, azt láthatjuk, hogy a legtöbb EU tagállam lépett valamit a saját pénzügyi rendszerébe vetett bizalom erősítése érdekében. Az Egyesült Királyságban jelentős tőkekövetelmény emeléseket jelentettek be. Sok ország megemelte a betétbiztosítási összeghatárt, néhányan – köztük Magyarország is – a betétbiztosítást átmeneti időre korlátlanná tette. Az osztrák felügyelet olyan lépéseket tervezett, aminek az lett volna a következménye, hogy az osztrák bankok megszüntetik a külföldi leányvállalataik likviditással való ellátását.

Az Európai Unió, ideértve különösen az EBA-t, erőteljesen fellépett ezek ellen az intézkedések ellen, amit a szakirodalom ring fencingnek nevezett el<sup>18</sup>. A ring fencing egyértelműen káros az EU egységes belső piac esetén, ahol egyenlő versenyfeltételeket kell biztosítani a különböző tagállamokban székelő hitelintézetek számára. Egy ország számára viszont kifejezetten előnyös lehet az, ha olyan plusz követelményeket tud felállítani, amelyek teljesítésével az adott országban jelen levő hitelintézetek rendelkezésre álló tőkéje vagy likviditása emelkedik. A bankunióhoz való csatlakozás esetén Magyarország arról is lemond, hogy önállóan, saját döntése alapján ilyen intézkedéseket vezethessen be.

---

<sup>18</sup> Az elnevezés arra utal, hogy az ország körbekeríti a saját pénzügyi rendszerét, és ott egyedi követelmények felállításával a többi országhoz képest magasabb biztonsági rendszert épít ki.



### Reputáció

Sokszor hangoztatott érv, hogy az EKB reputációja nagyobb, mint a nemzeti felügyeletké. Bár igaz, hogy az EKB reputációja magas, de az nem a felügyeleti, hanem a monetáris politikai szerepköréből adódik. Az EKB-nak ugyanúgy bizonyítania kell majd a reputációját, mint bármelyik nemzeti felügyeletnek a létrehozatalakor. Igaz ugyan, hogy a Felügyeleti testület vezetőiként sikerült magas elismertségű személyeket megnyerni<sup>19</sup>, de az EKB mint felügyeleti hatóság még nem bizonyított. Hasonló helyzetben volt annak idején az EBA, amely létrehozatalát követően sokáig küszködött azzal, hogy elnyerje a piaci szereplők bizalmát, ami még mára sem sikerült tökéletesen.

Az EKB azzal tudná a leginkább kivívni ezt a reputációt, ha bizonyítani tudná, hogy hatékonyabban képes végezni a felügyeleti tevékenységet, mint korábban a nemzeti hatóságok. Az EBA működésének a tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy EU szinten a döntéshozatal általában lassabb és több kompromisszummal jár, mint nemzeti keretek között. Az EKB reputációját és a felügyeleti hatékonyság változását ezért majd csak egy-két évet a reformok beindulását követően lehet majd megítélni.

Önmagában tehát a magasabb reputáció miatt még nem feltétlenül érdemes elsietni a bankunióhoz való csatlakozást.

### Egységes módszertan alkalmazása

Elvileg komoly érv lehetne az, hogy a bankunió tagjaként az MNB is ugyanazokat a felügyeleti módszereket használná, mint az EKB. A valóságban azonban ugyanez a helyzet a bankunión kívül is, azzal az eltéréssel, hogy az MNB-nek megmaradna a lehetősége szigorúbb eljárások alkalmazására. Az

---

<sup>19</sup> A testület elnöke Danièle Nouey, aki korábban a Bázeli Bizottság valamint a francia felügyeleti hatóság elnöke is volt, alelnöke pedig Sabine Lautenschläger, aki a Deutsche Bundesbank alelnöke volt



EKB ugyanis a saját módszertanát nem teljesen függetlenül alakítja ki, hiszen a vonatkozó direktívák és rendeletek, valamint az EBA ajánlásai alapján kell azokat kidolgoznia. Az EBA az EKB-hoz hasonlóan szintén dolgozik egy felügyeleti módszertani kézikönyv kidolgozásán, amelyek nem lehetnek egymással ellentétesek. Az MNB és az EKB módszertana tehát mindenképpen hasonló alapokon fog nyugodni.

Ráadásul várható, hogy a Magyarországon működő azon leánybankok esetében, amelyeknél az EKB a home felügyeleti hatóság, az EKB az MNB-től a saját módszertana által végzett helyszíni vizsgálatokat fogja kérni, ezáltal a teljes felügyelési módszertan az MNB rendelkezésére fog állni.

Nem minden esetben jó ugyanakkor, ha a hazai módszertannak át kell vennie az EU-s normákat. Erre a legjellemzőbb példák a következők:

- az EBA kidolgozott egy végrehajtás-technikai sztenderdet annak érdekében, hogy az EU tagállamokban egységes legyen a nem-teljesítő hitel definíciója. A definíció része az is, hogy nem-teljesítőnek kell tekinteni egy hitelt abban az esetben, ha a hitelintézet a követelésére már képzett értékvesztést. Ez általában megfelel az európai bankok értékvesztés képzési gyakorlatának. Magyarországon azonban az értékvesztés képzési szabályok szigorúbbak, és a bankoknak már akkor is kell értékvesztést képezniük, ha konkrét veszteségre utaló jel még nincs, de valamilyen okból (pl. a hitel nagysága) a hitel kezelése külön figyelmet érdemel. Teljesen felesleges lenne ezeket a hiteleket nem-teljesítőnek tekinteni, hiszen a legtöbb esetben itt semmilyen gond nincs a törlesztési képességgel, csak az elővigyázatosság miatt kerül sor akár csak 1% értékvesztés megképzésére. Ha azonban mindezeket a hiteleket az EU sztenderdek szerint nem-teljesítőnek tekintjük, az azzal jár, hogy a magyar bankrendszerrel teljesen félrevezető, más országokkal nem összehasonlítható adatokat kapunk a nem-teljesítő



hitelek arányáról. Ezt csak oly módon lehet elkerülni, ha lazítjuk a hazai szabályozást, ami nem a prudens megfelelés irányába tett lépés.

- Egy másik hasonló példa a hazai kamat függővé tételi szabály. Magyarországon az európai gyakorlattal ellentétben nem csak 90 nap után kell függővé tenni a kamatokat (vagyis megszüntetni a be nem folyt kamatbevétel jövedelemként való elszámolását), hanem már 30 nap után. Azon követelések azonban, amelyekre a kamat függővé tételt alkalmazták, az EU sztenderd szerint nem-teljesítőnek minősülnek. Ebben az esetben megint lazítani kell a hazai szabályon annak érdekében, hogy a magyar bankrendszer adatai más országokéval összehasonlíthatóvá váljanak.

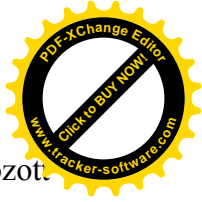
Összességében ezért nem is feltétlenül gond az, ha nem kell egy az egyben átvenni az EKB által alkalmazott módszereket, hanem megmarad a lehetősége annak, hogy a hazai speciális piaci környezethez igazítva alkalmazzuk azokat.

### *Makroprudenciális felügyelés*

A makroprudenciális felügyelés területén sok gyakorlati tapasztalatról nem beszélhetünk, hiszen az MNB csak 2013-ban lett megnevezve makroprudenciális felügyeleti hatósággként, és a rendelkezésére álló eszközök gyakorlati alkalmazására is csak fokozatosan kerül sor<sup>20</sup>. Az EKB a makroprudenciális eszközök területén hasonló koordináló szerepkört fog betölteni, mint a mikroprudenciális felügyelés terén. Amint arra Szombati Anikó is rámutat, a makroprudenciális politika vonatkozásában Magyarország számára akkor lehet elsősorban előnyös a bankunióhoz való csatlakozás, ha azt gondoljuk, hogy az EKB jobban ki fogja kényszeríteni az MNB-től a makroprudenciális lépéseket, mint ahogyan az önállóan megtenné, illetve ha

---

<sup>20</sup> Az MNB 2016 elején tette közzé makroprudenciális stratégiáját



csak ilyen módon látjuk érvényesíthetőnek azt, hogy a Magyarországon hozott makroprudenciális intézkedéseket a reciprocitás elvét alkalmazva más tagállamok is érvényesítsék (**Szombati, 2014**). Valószínűsíthető, hogy egyik érv sem indokolja önmagában a bankunióhoz való csatlakozás szükségességét.

#### Más tagállamok csatlakozási szándéka

Miután már legalább egy nem eurózóna tagállamról tudjuk (Egyesült Királyság), hogy nem fog csatlakozni a bankunióhoz, ezért Magyarország semmiképpen sem lenne egyedüli kimaradó ország. A többi nem eurózóna tagállam sem nyilatkozott még egyértelműen a csatlakozásról, bár egyes országok lépései valószínűsíthetőek.

Összességében a fenti elemzés alapján az a következtetés vonható le, hogy az azonnali csatlakozásnak nincs kellő indokoltsága. Igaz, hogy elviekben az az ország, aki már a kezdetektől csatlakozik a bankunióhoz befolyásolni tudja annak működési alapjait, de a valóságban a döntéshozatal sajátosságai miatt még ez sem teljesen igaz. Az euró hazai bevezetéséig tartó időszakban bármikor lehetőség van a csatlakozási kérelmet benyújtani, ha az addig tartó időben a fenti feltételekben lényeges változás következik be.

Szintén a csatlakozás kérdését vizsgálta Kisgergely Kornél és Szombati Anikó, akik szintén arra a következtetésre jutnak, hogy a bankunió tényleges indulásáig, az Egységes Szanálási Alapba történő befizetések 2016-os megindulásáig mindenképpen érdemes várni a csatlakozási döntéssel, melyet számos tényező mérlegelésével kell majd meghozni (**Kisgergely, Szombati, 2014**). A szerzők különösen azt tartják problémásnak, hogy „*a pénzügyi stabilitás garantálásához szükséges fiskális háttérrel továbbra is a nemzetállamoknak kell biztosítani, így a nemzeti szuverének és a bankszektor közötti potenciális fertőző hatásokat nem sikerült kiküszöbölni*”, illetve hogy „*a válságkezelés azon szakaszaiban is, amikor még nem kerül felhasználásra*





*állami forrás, a mechanizmus végtelenül körülményes, időigényes és bürokratikus”.*

Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a fentiekkel ellentétes megállapítások is léteznek. Schoenmaker és Hüttl egy 2016-os elemzésükben arra a következtetésre jutottak, hogy az eurózónán kívüli országok számára indokolt lenne a bankunióhoz való csatlakozás. Szerintük ezek az országok elsősorban azért döntenek a kimaradás mellett, mert attól félnek, hogy ez egy elköteleződés az eurózónához való csatlakozás mellett. A csatlakozás ugyanakkor megteremti az egységes felügyelet alá tartozás valamint a pénzügyi stabilitás magasabb szintje elérésének lehetőségét. Az ő felméréseik alapján eddig csak Románia és Bulgária nyilatkozott pozitívan a csatlakozás mellett, de konkrét lépéseket még ők sem hajtottak végre. A jelenleg kívül álló országok csatlakozása az európai bankrendszer magas integrációs szintje miatt is fontos lenne. A szerzők szerint a bankunió fő mozgatórugója nem az egységes közös valuta, hanem az, hogy az európai bankrendszerben meglévő magas szintű határon átnyúló tevékenység **(Schoenmaker – Hüttl, 2016)**.

Nem vitatva a szerzők azon megállapítását, hogy az EU bankrendszerében valóban magas a határon átnyúló tevékenység aránya, és ez indokolja az intézmények egységes felügyeletét és válságkezelését, de Schoenmaker és Hüttl nem foglalkozik részleteiben azokkal a nehézségekkel, amelyek a kimaradó országokat a további várakozásra készítetik. Így azonban a csatlakozás kérdése csak egy szempontból kerül bemutatásra, amely szempont kétségtelenül a csatlakozás mellett szól, de nem biztos, hogy felül tudja írni a csatlakozás elleni szempontokat.

Ennél sokkal részletesebb elemzést ad Bluedorn, Ilyina és Iossifov, akik elemzésükben részletesen kiemelik, hogy melyek azok a tényezők, amelyek arra ösztönzik a nem eurózána tagállamokat, hogy kívül maradjanak a bankunióból **(Bluedorn, Ilyina és Iossifov, 2015)**. A legfontosabb ilyen tényezők a döntéshozatali eljárásban való hátrányos megkülönböztetés, a



makroprudenciális politika alkalmazásában való nagyobb szabadság, illetve az a tény, hogy a bankunió előnyei csak akkor lesznek igazán elérhetőek, ha annak valamennyi eleme működni fog. Kifejezetten hátrányos lehet egy nem eurózóna ország számára, ha egy bankról szóló szanálási döntés nem nemzeti, hanem EU szinten fog megszületni. A tanulmány kiemeli, hogy még az eurózóna országai számára is rendelkezésre állnak eszközök arra, hogy ellensúlyozzák a bankunió döntéseit (pl. adószabályokon keresztül), ugyanakkor a bankunióhoz csatlakozó nem eurózóna tagállamok számára előnyt jelenthet, hogy nekik sokkal nagyobb a szabadságuk a monetáris politikai döntésekben. Összességében a tanulmány írói is arra a következtetésre jutnak, hogy a bankuniónak több ponton is pozitívabb feltételeket kellene kínálnia ahhoz, hogy a nem eurózóna országokat jobban ösztönözzék a csatlakozásra.

Fontos kitérni arra a tényre is, hogy az euró átvételéig a bankunióhoz kapcsolódó országok mindenképpen hátrányos megkülönböztetésben lesznek. Bár az eurózónán kívüli tagállamok belépése a bankunióba elvileg javíthatja a bankok kockázatosságának a megítélését, de az sosem lesz olyan mértékű, mint egy eurózóna tag ország esetében. Egy kívülről csatlakozó ország esetében mindig megmarad a veszélye annak, hogy egy számára nem tetsző döntés miatt visszavonja a csatlakozását, és így a bankok felügyelete ismét nemzeti kézbe kerül (**Lannoo, 2015**). Az eurózóna és a csatlakozó országok közötti megkülönböztetés ezért egészen addig fennmarad, míg a csatlakozó ország nem válik az eurózóna tagjává is.

| A bankunióhoz való csatlakozás mellett és ellen szóló érvek |   |  |
|---|---|--|
| Szempont  | Érv   | Ellenérv   |
| Versenyhelyzet  | A bankunióba tartozó bankok mögött erős felügyelet és válságkezelési mechanizmus áll, ami versenyelőnyt jelent a számukra | A versenyelőny a gyakorlatban egyelőre nem bizonyosodott be, a bankok részéről sincs nyomás a Kormányra, hogy belépjünk a bankunióba   |
| Felügyeleti jogkörök átadása                                | A legnagyobb hazai intézmények felügyeletét az EKB, mint magas szakmai elismertséggel rendelkező hatóság veszi át         | Még a legnagyobb hazai szereplők sem biztos, hogy megfelelő figyelmet kapnak az EKB-tól, lemondunk a hazai, gyors beavatkozási lehetőségekről, miközben nem egyértelmű, hogy ezért milyen előnyöket kapunk cserébe |
| Szanálási döntési jogkör átadása                            | A szanálással kapcsolatos döntések is EU szinten születnek meg  | Az MNB-nek egyre nagyobb lesz a tapasztalata a szanálási eljárásokban  |
| Részvétel a döntéshozatali eljárásban                       | Magas szintű szakmai kompetenciák alapján születnek meg a döntések  | Eurozónán kívüli tagállam részére a döntések befolyásolásának képessége alacsonyabb  |
| Nemzeti érdekek képviseletének lehetősége                   | A magasabb szintű, EU érdekek kerülnek előtérbe   | Nagyobb a lehetőség a nemzeti szintű problémák kezelésére, ami válsághelyzetben hasznos lehet  |
| Reputáció   | Az EKB magas szakmai reputációja erősíti a felügyeleti célok hatékony érvényesítését                                      | Az EKB-nak csak jegybanki szerepkörben magas a reputációja, prudenciális felügyelet terén még nem bizonyított  |
| Egységes módszertan alkalmazása                             | Hasznos, ha a hazai gyakorlat is a magas szintű és egységes EU felügyeleti gyakorlatot követi                             | Az EU gyakorlat a csatlakozás nélkül is ismert és alkalmazható, de így nagyobb tér marad a hazai sajátosságok kezelésére   |
| Makroprudenciális felügyelés                                | A hazai szinten szükséges makroprudenciális intézkedések könnyebben kikényszeríthetők más tagállamban                     | Még EU szinten is kevés a gyakorlati tapasztalat a makroprudenciális felügyeleti eszközök alkalmazásáról   |
| Más tagállamok csatlakozási szándéka                        | Ha mindenki csatlakozik, az Magyarországra nézve is nyomást jelent  | Biztosan lesz olyan nem eurozóna tag, amelyik kimarad a bankunióból  |

8.ábra A bankunióhoz való csatlakozás mellett és ellen szóló érvek



## 5. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszere az elmúlt 50 évben komoly fejlődésen ment keresztül, és az utóbbi időben ez a fejlődés felgyorsult. Szinte biztosra vehető, hogy a fejlődés nem áll meg a bankunió létrehozatalával, hanem további lépések is fognak még történni. Az Európai Unió történelmében megfigyelhető az a tendencia, hogy az Unió a bekövetkezett válsághelyzetekre minden esetben az együttműködés erősítésével válaszolt. Mind a szabályozási, mind a felügyeleti konvergencia területén vannak még lehetőségek az együttműködés javítására. Az alábbiakban kerülnek összefoglalásra azok a javaslatok, amelyek az eddigi fejlődés, az aktuális pénzügyi környezet és kockázatok alapján a további fejlődés lényegét képezhetik.

*1. A bankunió rendszerét úgy kell továbbfejleszteni, hogy az nagyobb ösztönzést adjon a nem eurózónába tartozó tagállamok csatlakozására*

Ilyen ösztönzést több területen is meg lehetne valósítani. A legerősebb ösztönző tényező arra, hogy a nem eurózóna tagok is csatlakozzanak a bankunióhoz, az lenne, ha a bankunió intézményrendszere és gyakorlata bebizonyítaná, hogy ez valóban az EU szintű pénzügyi felügyelés egy hatékonyabb formája. Ennek következtében a bankunióba tartozó hitelintézetekkel szemben nagyobb lenne a piaci bizalom, ezáltal maguk a bankok is abban lennének érdekelték, hogy a székhelyükül szolgáló ország csatlakozzon a bankunióhoz. A hatékony működés bizonyítására azonban több évre van szükség, és igazán hiteles bizonyítékot majd az adhat, ha egy jövőben bekövetkező újabb válságeseményre a bankrendszer hatékonyabban tud reagálni, mint a 2008-ban bekövetkezett válságra. Az EKB-nak az elkövetkező években ezért:



- ki kell dolgoznia azokat a módszereket, amelyek alapján az általa felügyelt intézmények engedélyezése és felügyelete valóban hatékonyabban, az EU érdekek alapján történhet meg,

- időben képesnek kell lennie feltárni mind a pénzügyi rendszer egészét, mind az egyes intézményeket fenyegető kockázatokat, és a megfelelő időben meg kell tennie az ezek kivédését szolgáló intézkedéseket,

- hozzá kell járulnia az EU pénzügyi rendszerébe vetett bizalom megerősödéséhez, ezáltal is segítve a bankok versenyképességét és a forráshoz való hozzájutást,

- a bankunió rendszerén keresztül el kell érnie, hogy a bankrendszer megfelelően szolgálja a gazdaság megtakarításainak a kezelését valamint a magánszemélyek és a vállalkozások számára szükséges hitelekkel való ellátását.

A hatékonyabb felügyeleti működés felmutatásán túlmenően egyéb eszköze is van a nem eurózónához tartozó országok csatlakozásának ösztönzésére. A jelenlegi rendszerrel kapcsolatban két fő gond van, egyrészt a nem eurózóna tagállamok nem azonos joggal vesznek részt a döntéshozatali folyamatban, másrészt pedig nem részesülhetnek a közös válságkezelési alaptól valamint az EKB által nyújtható likviditási lehetőségekből. Mindkét területen szükséges lenne előrelépéseket elérni, amely alapvetően csak azáltal lenne biztosítható, ha a nem eurózóna tagállamok teljesen azonos szerepet kapnának a döntéshozatalban és a közös alapokhoz való hozzáférésben, mint az eurózóna államok. Véleményem szerint ez hosszú távon az EU számára is hasznos lenne, ugyanakkor az is érthető, ha a rendszer indulása során ezeket a jogokat még nem akarták megadni a nem eurózóna tagállamoknak.



## *2. Jelentős reformokat kell végrehajtani az EU-s felügyeleti hatóságok irányítási rendszerében és együttműködésében*

Az EU felügyeleti hatóságok irányításában számos ellentmondás tapasztalható, amely a gyakorlatban is megnehezíti a működést. A hatóságoknak elnöke van, de a legfőbb döntéshozó testülete a Board of Supervisors, amelynek üléseit ugyan az elnök vezeti, de ott nincs szavazati joga. Az elnök ugyanakkor felelős a döntések végrehajtásáért és a testület döntéseit is neki kell megvédenie a sajtóban, illetve az érintettekkel szemben. A Board of Supervisors tagjai érdekkonfliktusban vannak, bár az EU rendelet szerint EU érdekeket kell képviseljenek, a nemzeti érdekeik gyakran ellentmondásban vannak az EU érdekekkel. Az EU felügyeleti hatóságok függetlenségének biztosítása céljából a finanszírozás nagy részét a nemzeti felügyeletek adják, ugyanakkor egyre kevésbé képesek eleget tenni ezen kötelezettségeiknek, miközben az anyagi hozzájárulás csak 40%-át biztosító EU Bizottság így is képes politikai nyomást gyakorolni a döntéshozatalra.

A fentiek figyelembe vételével a következő változtatások látszanak szükségszerűnek:

- Az EU felügyeleti hatóságok finanszírozását teljes mértékben az EU központi költségvetéséből kellene fedezni, de előre meghatározott növekedési ütemben, annak érdekében, hogy a költségvetés esetleges visszafogásával a hatóságok ne kerülhessenek politikai befolyásolás alá. Hasznos lenne, ha az EU felügyeleti hatóságok működési költségeik megtakarításaiból tartalékokat képezhetnének, ezáltal ellenállóbbak lehetnének egy esetleges politikai nyomásra végrehajtott költségvetést csökkentő intézkedésre.

- Olyan irányítási és döntéshozatali struktúrát kell kialakítani, amelyben nagyobb szerep jut az elnöknek és a döntéseket előkészítő személyi állománynak, ezáltal csökkenne a nemzeti és EU érdekek közötti esetleges érdekkonfliktus.



- Nagyobb szerepet kell adni a Joint Committee-nek, minden olyan kérdést, amely mindhárom pénzügyi felügyeleti szektorban felmerül, a Joint Committee-nek is meg kellene tárgyalnia, erősítve ezzel a szabályozás és a módszertan szektorok közötti harmonizációját.

*3. Át kell tekinteni a pénzügyi felügyelés intézményrendszerét, és tovább kell erősíteni a pénzügyi szektorok felügyelésének és szabályozásának koherenciáját.*

Érdekes ellentmondása a bankunió intézményrendszerének, hogy míg a legtöbb EU tagállamban a bankrendszer, a tőkepiaci és a biztosítási szektor felügyeletét ugyanaz a hatóság látja el (mint ahogyan Magyarországon is az MNB), addig EU szinten a bankunió keretében ez az integrált felügyelés nem valósult meg. Magyarországon az integrált felügyeleti rendszer egyértelműen bizonyított, a biztosítási és a tőkepiaci szektor feletti felügyelet hatékonysága egyértelműen javult azáltal, hogy előbb 1997-ben, majd 2000-ben ezek a felügyeleti szervek integrálásra kerültek. Sok területen sikerült ezen intézmények szabályozását is egységesíteni, bár ennek furcsa módon éppen az szabott gátat, hogy maga az Európai Unió nem tudott egységes, szektorok közötti szabályozást kialakítani.<sup>21</sup>

Az egységes európai felügyeleti mechanizmus különösen az alábbi okok miatt került csak a bankokra nézve kialakításra:

a) A globális pénzügyi válság Európában elsősorban a bankokat érintette negatívan, és az államoknak is a bankok esetében kellett látványos tőkeemelésekkel közbeavatkozniuk. Mivel a bankunió elsődlegesen politikai kezdeményezés, ezért érthető, hogy a bankok problémáira akartak látványos

---

<sup>21</sup> Jó példa erre a közvetítők szabályozása, amely területen Magyarország már régóta törekszik az egységes szabályozás kialakítására, de az ügynökök tevékenységét az EU-ban három különböző direktíva szabályozza, ezért a hazai szabályozás sem lehet teljesen egységes, holott nagyrészt ugyanazok a szereplők tevékenykednek közvetítőként mindhárom szektorban.



választ adni. szakmai szempontból azonban nem könnyű elkülöníteni a bankokat a pénzügyi szektor többi szereplőitől, hiszen – mint ahogyan Magyarországon is – a bankok egyben a tőkepiaci szektor legjelentősebb szereplői is, illetve egyes biztosítók tulajdonosai is bankok, ezáltal ugyanahhoz a pénzügyi csoporthoz tartoznak.

b) Az EKB eddigi gyakorlata szinte kizárólag a bankokat érintette, bár ritkán, pénzügyi stabilitási szempontból vizsgálta a biztosítók jelentette kockázatokat is, de az EKB-nak a biztosítók felügyeletében még kevesebb a tapasztalata, mint a bankok felügyeletében. Az EKB ezért értelemszerűen csak a bankok felügyeletét akarta felvállalni, a többi szektorét nem.

c) A bankunió egyéb elemei (szanálási eljárások, közös válságkezelési alap, betétbiztosítás) is alapvetően a bankokra lettek kitalálva, bár a szanálási direktíva nem csak a bankokra, hanem a befektetési vállalkozásokra is hatályos, illetve a befektetési vállalkozásokra nézve is létezik a betétvédelemhez hasonló befektetővédelmi rendszer.

d) A biztosítók normál üzleti tevékenységébe ugyanúgy beletartozik a más biztosítókkal való szoros üzleti kapcsolat (pl. viszontbiztosítási megállapodások) kialakítása mint a bankoknál (bankközi hitelpiac), ugyanakkor a biztosítók ezen tevékenysége sokkal részletesebben szabályozott és jobban felügyelt. Mindebből az következik, hogy a biztosítók esetében kisebb annak a valószínűsége, hogy egy biztosító csődje több más biztosítót is magával ránt. A bankok esetében a gyakorlatban jól megfigyelhető volt a tovagyűrűző hatás, ugyanakkor ennek a kockázatnak a felügyelők és a szabályozás 2008 előtt nem tulajdonított nagyobb jelentőséget.

Hosszú távon azonban a csoportfelügyelés nagyobb hatékonyságából, valamint a pénzügyi piacok összetett jellegéből adódóan jóval sikeresebb lehet egy integrált felügyeleti hatáság. Az integrált felügyeleteken belül jóval rugalmasabb az információáramlás és ezáltal a felügyeleti intézkedések is





gyorsabbak és pontosabbak lehetnek. Az egységes európai felügyelet integrált szervvé való átalakítása ráadásul pozitív hatással lenne arra, hogy a pénzügyi szektorokban alkalmazott szabályok és felügyeleti módszerek még jobban közeledjenek egymáshoz. Az integrált felügyeleti szervvé való továbbfejlesztés mellett szól az is, hogy ezáltal egységesebbé válna a felügyelt intézmények köre, ideértve a jelenleg még csak a shadow banking kategóriába tartozó vállalkozásokat is, illetve javulna az információáramlás és a munkamegosztás a banki, tőkepiaci és a biztosítási részt felügyelő hatóságok között. Egy ilyen integrált szervezetnek a jegybanki funkciót ellátó intézménnyel is szorosabb lehet a kapcsolata, hiszen a válságot követően sokan felvetették azt, hogy a felügyelet és a jegybankok között sokkal szorosabbra kell fonni az együttműködést. A makroprudenciális és a mikroprudenciális hatóságok közötti együttműködés fejlesztése elengedhetetlen **(Borio, 2009)**. Ha az integráció alapján csökken az érintett felügyeleti hatóságok száma, akkor az azok közötti együttműködés nehézségei is csökkennek.

A felügyeleti intézkedések területén azonban a jelenlegi helyzethez képest jelentős előrelépést kell elérni, annak érdekében, hogy a csoport egyes tagjainak felügyeleti hatóságai összehangoltan, ugyanolyan intézkedéseket hozhassanak a csoport egyes tagjaival szemben.

#### *4. Harmadik országokkal való kapcsolat és szabályozás egységesítésében jelentős előrelépés kell*

A CRDIV csak minimálisan rendelkezik a harmadik országokból érkező piaci szereplők tevékenységéről és felügyeletéről, valamint az őket felügyelő hatóságokkal való kapcsolattartásról. Sürgősen szükség lenne egy olyan munkacsoport felállítására, amely áttekinti az ezzel kapcsolatos kérdéseket és javaslatokat tesz a szabályozás és a felügyelési módszertan minél gyorsabb harmonizációjára. Jelenleg a harmadik országokból érkező fióktelepekre csak az a szabály vonatkozik, hogy a tagállamok nem alkalmazhatnak rájuk



kedvezőbb szabályokat, mint az EU országokból érkező hitelintézeti fiókokra. A gyakorlatban azonban ez a szabály számos értelmezési kérdést hordoz magában. Megfelelő szabályozás hiányában a harmadik országból érkező fióktelepek jelentős versenyelőnyhöz juthatnak, és ez arra ösztönözheti őket, hogy inkább fióktelep mintsem leányvállalat formájában jelenjenek meg.

Célszerű lenne olyan közös szabályok megállapítása, hogy ezen fióktelepekre is érvényes legyen a CRR alapján történő felügyeleti adatszolgáltatás és nyilvánosságra hozatal, legyen lehetősége a nemzeti felügyeleti hatóságoknak többlet tőkekövetelmény megállapítására, illetve egységes legyen a fióktelep létesítésére vonatkozó dotációs tőkekövetelmény.

Közös szabályozás és felügyeleti gyakorlat híján egy olyan szereplő juthat lényeges piaci részarányhoz egy adott tagállam piacán, amely az egyébként nagyon részletesen leszabályozott szektorban megfelelő felügyelet és szabályrendszer nélkül működhet.



## 6. ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A pénzügyi felügyeletek nemzetközi együttműködésének követnie kell az aktuális piaci folyamatokat. A múltbeli események vizsgálata megmutatja, hogy a felügyelt szektorokban tapasztalható trendek – ezen belül is különösen a globalizáció, a csoportként való működés, válsághelyzetek, valamint a kockázatok egyre összetettebbé válása - hatással vannak a pénzügyi felügyeletek nemzetközi együttműködésének kereteire és eljárásaira. A fejlődés vizsgálata azt mutatja, hogy a nemzetközi felügyeleti együttműködés rendszere folyamatosan igazodott az aktuális piaci fejlődéshez, így különösen a globalizációhoz, az összevont alapú felügyelés előtérbe kerüléséhez, a pénzügyi szektorok közötti kapcsolatok erősödéséhez, a kockázat alapú felügyeleti elv előtérbe kerüléséhez valamint az EU-n belül az egységes belső piaci kialakulásához. Az Európai Unión belül az egységes belső piac miatt kiemelten fontos a felügyeleti együttműködés kérdésköre, ezért az EU felügyeleti intézményrendszerei és eljárásai lényegesen részletezettebbek, mint a megszokott globális eljárások.

2. A nemzetközi felügyeleti együttműködést sok tényező akadályozza, ezek részben a szabályozási és strukturális eltérésekben valamint a mindennapi életben tapasztalható nehézségekben is megmutatkoznak. Hiába alakítja ki az EU az egységes szabályozást a pénzügyi szektor intézményeire nézve, ha a kapcsolódó egyéb nemzeti jogszabályokban még mindig jelentős eltérések vannak. Egy-egy bankcsoport felügyeletébe korábban nagyon sok felügyeleti szereplőt kellett bevonni, ez különösen konkrét válságok esetében nehezítette a hatékony együttműködést. A nemzeti érdekek védelme, a nyelvi különbségek, a módszertani eltérések és a földrajzi korlátok is olyan tényezők, amelyek a bankunió intézményén belül is gátolják az együttműködés sikerességét.

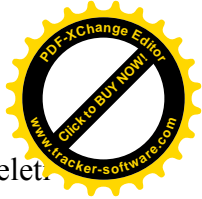


3. Az EU-ban a pénzügyi felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés rendszere magas szintet ért el ugyan, de az számos ponton tovább javítható, így különösen a bankunió rendszerét úgy kell továbbfejleszteni, hogy az nagyobb ösztönzést adjon a nem eurózónába tartozó tagállamok csatlakozására. Ki kell zárni azt, hogy a nagyobb országok a nemzeti érdekeiknek megfelelően befolyásolhassák a döntéshozatalt. Ennek keretében tovább kell erősíteni a pénzügyi szektorok felügyelésének és szabályozásának koherenciáját is.

4. A bankunió létrehozatala jelentős lépésnek minősíthető az EU életében, de nem adott teljeskörű választ az aktuális kihívásokra. Különösen problémásnak minősíthetőek a döntéshozatali valamint a válságkezelési eljárásai. Magyarországnak, mint eurózónán kívüli országnak döntenie kell arról, hogy csatlakozik-e a bankunióhoz, de ehhez meg kell vizsgálni, hogy az abból származó előnyök valóban meghaladják-e a hátrányokat. A bankunió jelenlegi kezdetleges helyzetében mindenképpen meg kell várni a kedvezőbb helyzet kialakulását, az azonnali csatlakozásnak nincs kellő indokoltsága.

5. A bankunió nem csak a pénzügyi felügyeletek tevékenységét és szerepét alakítja át, hanem hatással lehet a pénzügyi csoportok struktúrájára is. Az EU szabályozásában már eddig is sok olyan tényező volt, ami a piaci szereplőket a fiókteleppé való átalakulásra ösztönzi, de a bankunió önmagában újabb ösztönzőket jelent, mivel a bankunióban a hazai ország szerinti felügyeleti jogosítványok még erősebbekké válnak és a fogadó ország felügyeleti hatáskörei tovább gyengülnek. A tőkekövetelmény és a likviditási részletszabályok további ösztönzőket jelentenek a leányvállalatok fiókká való átalakítására.

6. Bár az EU törekszik a piaci szereplők egységes szabályozására, de ebből egy jelentős szegmens, a harmadik országból érkező piaci szereplők kimaradtak, ezért az ő esetükben is szükség lenne arra, hogy egységes



szabályozás kerüljön kialakításra, illetve az ezen szereplők felügyeleti hatóságaival való együttműködés is egységesen kerüljön kezelésre.



## 7. ÖSSZEFOGLALÁS

A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés szükségességét már ötven évvel ezelőtt is felismerték, ugyanakkor az akkori kor szabályozási és intézményrendszere valamint technikai és infrastrukturális szintje nem tette lehetővé azt, hogy jelentős előrelépést valósítsanak meg ezen a téren. Számos olyan fontos esemény történt azóta (Herstatt bankház bukása, BCCI, Lehmann Brothers, Northern Rock), amelyek még szükségesebbé tették az együttműködést.

A globalizáció nem csak a bankok életében történt meg, hanem a teljes pénzügyi felügyeleti tevékenység is globálissá vált. A pénzügyi csoportok nemzetközi terjeszkedése maga után vonta a felügyeleti kapcsolatok egyre szorosabbra fonódását is.

Az egységes belső piac és az ahhoz kapcsolódó szabályozási keretek az Európai Unión belül még több lehetőséget adtak a felügyeleti együttműködés hatékonyságának javítására. Az az út, ami a Groupe de Contact létrehozatalától elvezetett az egységes európai felügyelési mechanizmusig egyben az EU szabályozás alkalmazkodóképességének javulását is bemutatja. Míg korábban egy-egy jelentősebb lépés megtételéhez akár egy évtizedre is szükség volt, addig a bankunió bejelentése és valósággá válása között már csak két év telt el. A felgyorsult piaci innovációkkal a felügyeleti intézményrendszer átalakulása lépést tudott tartani, és ez elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében.

A CEBS létrehozatala 2004-ben már rávilágított arra a törekvésre, hogy az együttműködésnek valóban napi szinten meg kell valósulnia, és nem csak a szabályozási, hanem a módszertani konvergenciát is el kell érni. A CEBS működési tapasztalatainak felhasználásával pedig az EBA formájában egy olyan EU felügyeleti hatóságot sikerült létrehozni, amely valóban aktív



részrtvevő a pénzügyi rendszer európai szintű szabályrendszerének kialakításában. Az EBA szabályozási háttere ugyanakkor felülvizsgálatra szorul és meg kell vizsgálni azokat a tényezőket, amelyek tovább javíthatják a hatékonyságát.

Még a jelenlegi keretrendszerben is van számos tényező, ami akadályát képezi a hatékony felügyeleti együttműködésnek, és ezt azért is érdemes alaposan megvizsgálni, mert a többségük a bankunió rendszerében is fennmarad. Ezeknek a nehézségeknek a megoldása kulcskérdés lesz abban, hogy az EKB képes lesz-e bizonyítani, hogy az egységes európai felügyelési mechanizmus valóban hatékonyabb a nemzeti szintű felügyeléshez képest.

A dolgozat megvizsgálja azokat a tényezőket, amelyek alapján el lehet dönteni, hogy egy nem eurózóna országnak érdemes-e csatlakozni a bankunióhoz. A döntéshozatali folyamatban való részvétel hiányosságai, a közös válságkezelési alapokhoz vagy likviditási facilitásokhoz való hozzájárulás hiánya miatt egyelőre a bankunióhoz való csatlakozás előnyei nem állnak összhangban a csatlakozás miatti felügyelési és szanálási jogokról való lemondással. Érdemes ezért a csatlakozásra vonatkozó döntéssel kívárni, és azt csak egy esetleges kedvezőbb jövőbeni helyzet során megvalósítani.

A bankunió intézménye azzal a negatív, nem kívánt hatással is járhat, hogy a nemzetközi pénzügyi csoportok átalakítják a struktúrájukat, és leányvállalat helyett fióktelep formában fognak működni a jövőben. Egy ilyen átalakulás esetén az MNB-nek jóval kevesebb ráhatása lenne a csoportok hazai működésére, ezért ezt célszerű elkerülni.

A dolgozat konkrét javaslatokat tesz arra, hogy hogyan lehetne az EU felügyeleti intézményrendszerét, annak működését megreformálni, annak érdekében, hogy valóban az EU érdekek mentén működjön és a döntéshozatali rendszerében a felelősségi viszonyok egyértelműbbé váljanak.

Kitér a dolgozat a harmadik országból érkező hitelintézeti fióktelepek szabályozási és felügyeleti problémáira, különös tekintettel az ezen



hitelintézeteket felügyelő hatóságokkal való egységes együttműködés szükségességére. Egységes közös szabályozás hiányában egy nem megfelelően kontrollált piaci szereplő jelenhet meg, ami negatív következményekkel járhat az egységes belső piacon fennálló versenyhelyzetre.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az elmúlt időszak felgyorsult fejlődése nem jelenti azt, hogy a folyamat végére érkeztünk, az EU pénzügyi felügyeleti együttműködési rendszerét a gyakorlati tapasztalatok és a piaci fejlődés vizsgálata alapján folyamatosan fejleszteni kell. Komoly veszélyekkel járna, ha a felügyeleti rendszer fejlődése elmaradna a pénzügyi piacokétól, ezért a fejlődés irányának a megszabása és a konkrét javaslatok megtétele kiemelt felelőssége mind a jelentős EU politikusoknak mind a témával foglalkozó szakembereknek.





## 8. SUMMARY

Although the need for a more comprehensive international co-operation between financial supervisors was recognized nearly 50 years ago, the regulatory and structural background of that period did not let regulators to reach the required level of consistency. Since then, many important events (namely Herstatt, BCCI, Lehmann Brothers, Northern Rock) made the need for co-operation even more necessary.

Globalization has happened not only to banks but to supervisors. As a consequence of globalization of banking groups, supervisors had to co-operate more closely to ensure the prudent operation of the whole financial group.

The internal market principle and the related regulatory background in the European Union gave even more possibilities to enhance the effectiveness of supervisory co-operation. The way, which started with the establishment of the Groupe de Contact, lead to set up a single European supervisory mechanism. This procedure proved the ability of the European regulation to accommodate to the fast evolutions in the European financial markets.

As in the past to reach an agreement needed nearly a decade, now there was only two years between the announcement of the idea of the banking union and setting up the system. The regulatory and supervisory framework of the European Union must keep the steps with the market innovations, which is inevitable to maintain the financial stability in the internal market.

The establishment of CEBS has already showed, that the international co-operation between financial supervisors must be a day-to-day activity. In order to ensure this, there is a need to reach consistency not only in the regulation but also in supervisory methods. Having practical experience from the operation of CEBS, EBA became a true European authority, and an active participant in the establishment of the legislative framework on a European



level. Having said that, the current legislative background of the EBA should also be examined, and find the way to enhance the effectiveness of its role in promoting regulatory and methodology consistency.

Even under our current legislative framework, there are some obstacles of smooth supervisory co-operation, and most of them will remain even in the banking union framework. To solve these problematic issues will be a key element for ECB, in order to show, that the single supervisory mechanism is a more effective way of supervisory work compared to the current one.

This document examines and summarizes those pros and cons, which must be taken into account by a non-euro zone country while making a decision to join to the banking union. Currently, there are some clear disadvantages in the system of the banking union for non-eurozone countries (they are not fully involved into the decision making procedure, they may not reach the advantages of a common resolution fund or the liquidity facilities of the ECB). However, opt-in countries should pass their supervisory powers to the ECB, but currently the advantages of being part of the banking union is clearly do not compensate these countries effectively for this transport of supervisory powers. This is why non-eurozone countries should wait to join, until more favorable conditions can be reached.

The system of the banking union may have a non-intended consequence, that global financial groups may transform their subsidiaries into branches. If this transformation proceeds, MNB will have much less effect on the operation of foreign groups in Hungary, therefore this tendency should be avoided.

This document gives concrete proposals how the EU financial supervisory framework should be reformed, in order to ensure that the decisions are based on the aim of the internal market rather than on national interests. The responsibilities of the decision makers should be made more transparent and clear.



Although many aspects of the internal market are regulated on a very detailed way, the regulation for the branches from third country credit institutions is still lack of harmonization. This regulation, together with a common methodology with the third country supervisors should be reviewed. Unless a common procedure, branches from third countries may be less regulated than other market participants, which will have a negative effect and a competitive disadvantage for market players.

As a summery, while the evolution of the supervisory co-operation is undoubtedly fastened in recent years, this does not mean that we reached the end of this evolution. The framework of co-operation must be always examined, and the necessary developments must be taken if needed. The evolution of supervisory framework must keep steps with financial innovation, and this is a clear responsibility of EU politicians and experts to make every efforts to reach this goal.



## 9. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönetet mondok Prof. Dr. Lentner Csaba témavezetőmnek, és Dr. Kürthy Gábor társ-témavezetőmnek, hogy lehetőséget biztosítottak munkám sikeres elvégzéséhez és dolgozatom megírásához. Köszönöm segítőkész támogatásukat és dolgozatom alapos és kritikus átnézését.

Opponenseim lelkiismeretes munkáját és építő kritikáit külön köszönöm.

Külön köszönetet mondok vezetőimnek és kollégáimnak, akik mindenkor türelmesen válaszolták meg a nekik a dolgozat készítése közben feltett villámkérdéseimet.

Hálás vagyok családomnak, így különösen feleségemnek, és gyermekeimnek azért, hogy türelmesen és kitartóan viselték a dolgozat megírásának nehéz időszakát.



## 10. IRODALOMJEGYZÉK

1. 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló [a 2016.02.27-én hatályos állapot szerint]
2. Az Európai Parlament és Tanács 2006/48/EK irányelve (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [a 2016.02.27-én hatályos állapot szerint]
4. Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról [a 2016.02.27-én hatályos állapot szerint]
5. Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről [a 2016.02.27-én hatályos állapot szerint]
6. BARR, Miller (2006): Global Administrative Law: The View from Basel, The European Journal of International Law Vol. 17 no.1 © EJIL 2006, p. 15-46.
7. BARTH, James R. – CAPRIO, Gerard – LEVINE, Ross (2006): Rethinking Bank Regulation, Till Angels Govern, Cambridge University Press, ISBN: 13978-0-521-85576-1, 2006, 444 p.



8. BÁNFI, Tamás – KÜRTHY, Gábor – BÁNFI, Attila (2011): Szabályozás a pénzügyi válság(ok) után (között): kényszer és lehetőség, Pénzügyi Szemle LVI. évfolyam, 2011/2. szám, p. 191-210.
9. BCBS (2014): A brief history of the Basel Committee, 2014. október, Basel Committee on Banking Supervision, letöltés ideje: 2015.02.24.  
<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>
10. BCBS (1975): Report on the supervision of banks' foreign establishments – Concordat, 1975. szeptember, Basel Committee on Banking Supervision, 5 p.
11. BCBS (1983): Principles for the supervision of banks' foreign establishments (Concordat), 1983. május, Basel Committee on Banking Supervision, 6 p.
12. BCBS (1990): Exchanges of information between supervisors of participants in the financial markets, 1990. április, Basel Committee on Banking Supervision, 7 p.
13. BCBS (1992): Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments, 1992. július, Basel Committee on Banking Supervision, 6 p.
14. BCBS (1996): The Supervision of Cross-Border Banking, 1996. október, Basel Committee on Banking Supervision, 29 p.
15. BCBS (1997): Core principles for effective banking supervision, 1997. szeptember, Basel Committee on Banking Supervision, 48 p.
16. BdF: Collapse of the Herstatt Bank in Germany and creation of the Basel Committee, Projet Cité de l'Économie et de la Monnaie - Banque de France, letöltés ideje: 2015. 01.30.  
<http://www.citeco.fr/10000-years-history-economics/contemporary-world/collapse-of-the-herstatt-bank-in-germany-and-creation-of-the-basel-committee>



17. BdE (2002): Development of the risk-based approach to banking supervision, REPORT ON BANKING SUPERVISION IN SPAIN 2002. Chap. II.5, pages 92 to 98, Banco de Espana, letöltés ideje: 2015. 01.27.  
[http://www.bde.es/f/webbde/COM/supervision/politica/SABER\\_INGLES.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/COM/supervision/politica/SABER_INGLES.pdf)
18. BEGG, Iain (2009): Regulation and Supervision of Financial Intermediaries in the EU: The Aftermath of the Financial Crisis, JCMS: Journal of Common Market Studies, Special Issue: European Perspectives on the Global Financial Crisis, Volume 47, Issue 5, pp. 1107–1128, November 2009
19. BLACK, Julia (2010): The Rise, Fall and Fate of Principles Based Regulation, LSE Law, Society and Economy Working Papers 17/2010, letöltés ideje: 2015.01.22., 26 p. [http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2010-17\\_Black.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2010-17_Black.pdf)
20. BLUEDORN-ILYINA-IOSSIFOV (2015): Opting Into the Banking Union Before Euro, letöltés ideje: 2016. 02.12., 40 p.  
<https://blog-imfdirect.imf.org/2015/08/19/banking-union-before-euro-adoption-flak-jacket-or-straitjacket/>
21. BORIO, Claudio (2009): Implementing the macroprudential approach to financial regulation and supervision, Bank for International Settlements, Banque de France, Financial Stability Review, No. 13 – The future of financial regulation, 2009. szeptember
22. CARMICHAEL, J. (2003), “Australia’s Approach to Regulatory Reform”, paper given at World Bank Regulation Conference, 2003. december
23. CEBS (2006): Guidelines for Co-operation between Consolidating Supervisors and Host Supervisors, 2006. január
24. COLE, Gunther (1998): Predicting Bank Failures: A Comparison of On- and Off-Site Monitoring Systems, Journal of Financial Services Research 13:2 p. 103-117



25. DARVAS - WOLFF (2013): Should non-euro area countries join the SSM?, Bruegel, 2013. február 18., letöltés ideje: 2016.02.12. , 15 p.

<http://bruegel.org/2013/03/should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism/>

26. DERMINE, Jean (2002): European Banking: Past, Present and Future, Paper to be presented at the Second Central Banking Conference, 24-25 October 2002, Frankfurt, 107 p.

27. DE RYNCK, Stefaan (2014): Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur, College of Europe, Bruges Political Research Papers 38/2014, 37 p.

28. D'HULSTER, Katia (2011): Incentive Conflicts in Supervisory Information Sharing between Home and Host Supervisors, Journal of Banking Regulation Vol. 13, 4, p. 300–319, letöltés ideje: 2015.02.24.

<http://www.palgrave-journals.com/jbr/journal/v13/n4/pdf/jbr201210a.pdf>

29. DIERICK, Frank (2004): The Supervision of Mixed Financial Groups in Europe, Occasional Paper Series, No. 20 / August 2004, ECB

30. DRAGOMIR, Larisa (2010): European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension, Abingdon UK/New York, NY: Routledge 2010. 418 p., ISBN: 978-0-415-49656-8

31. EBA (2011): Recommendation on the creation and supervisory oversight of temporary capital buffers to restore market confidence, (EBA/REC/2011/1), letöltés ideje: 2015.01.23.

<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16460/EBA+BS+2011+173+Recommendation+FINAL.pdf/b533b82c-2621-42ff-b90e-96c081e1b598>

32. EBA (2011): Results of the 2011 EU-wide stress test, EBA Press release, 2011. július 15., letöltés ideje: 2015. 02.10.

<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/15935/2011+EU-wide+stress+test+results+-+press+release+-+FINAL.pdf/b8211d3b-562e-40d4-80f8-0b5736c20345>





33. EBA (2012): Missions and tasks, letöltés ideje: 2015.02.14.  
<http://www.eba.europa.eu/about-us/missions-and-tasks>
34. ECB (2015): Public consultation on a draft regulation of the European Central Bank on the exercise of options and discretions available in Union law, 2015 november, letöltés ideje: 2015.12.21.  
[https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting\\_options.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html)
35. ECB (2008): Memorandum of Understanding on Cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks, and Finance Ministries of the European Union on Cross Border Financial Stability, 1 June 2008, letöltés ideje: 2015.01.17.  
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mou-financialstability2008en.pdf>
36. EESTIPANK (2013): Review of the Estonian Financial System, January 2013, letöltés ideje: 2015.01.12.  
<http://www.eestipank.ee/en/publication/varia/2013/review-estonian-financial-system-january-2013>
37. EFSRT (2005): On the Lead Supervisory Model and the future of Financial Supervision in the EU, Follow-up recommendations of the European Financial Services Round Table, 2005. június, letöltés ideje: 2014.11.24. , 48 p.  
<http://www.efr.be/documents%5Cpublication%5C22676EFRlsyfinal-June2005.pdf>
38. ENRIA, Andrea (2013): The Single Market after the Banking Union. AFME and EBF Banking Union in Europe, Conference, 18 November 2013, Brüsszel
39. ENRIA, Andrea (2013): Progress in banking sector and institutional repair in the European Union, Speech by Andrea Enria, Chairperson of the European Banking Authority, Institute of International Finance, International Capital Markets and Emerging Markets Roundtable, Washington DC, 2013. április 21.



40. Európai Bizottság (2001): Final report of the Committee of Wise Men on the regulation of European Securities Markets, Brussels, 2001. február 15.,  
letöltés ideje: 2014.10.27.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf)

41. Európai Bizottság (2009): Report, the High Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière, Brüsszel, 2009. február 25.

42. Európai Bizottság (2014): Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission's proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive), Brussels, 15 April 2014, European Commission - STATEMENT/14/119

43. Európai Bizottság (2014): Proposal on banking structural reform – 29.01.2014, letöltés ideje: 2015.11.22.

[http://ec.europa.eu/finance/bank/structural-reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/bank/structural-reform/index_en.htm)

44. Európai Bizottság (2015): A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions, Strasbourg, 2015. november 24.

45. Európai Parlament (2014): Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének (ESFS) felülvizsgálatáról (2013/2166(INL))

46. FARKAS, Ádám (2014): Az Európai Bankunió helyzete az Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmus (SSM) elindításának előestéjén, előadás az 52. Közgazdász-vándorgyűlésen, Nyíregyháza, 2014. szeptember 5.

47. FÁYKISS – GROSZ – SZIGEL (2013): Külföldi bankok fiókosodása – kell-e félnünk tőle?, MNB-tanulmányok 106., 2013, 30 p.

48. Financial Stability Forum (2009): Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management, 2009



49. FT (2014): A highly imperfect banking union, March 23, 2014 5:01 pm, Financial Times, Editorial, letöltés ideje: 2014.10.24.  
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8a905794-b103-11e3-9f6f-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz318iA7THR>
50. GARCIA – NIETO (2005): Banking crisis management in the European Union: Multiple regulators and resolution authorities, Journal of Banking Regulation, May 2005, Volume 6, Issue 3, pp 206-226
51. GROS, Daniel (2013): The Bank Resolution Compromise: Incomplete, but workable?, 2013. december 19., Centre for European Policy Studies, 2 p.
52. IMF (2013): Belgium: Technical Note on Financial Conglomerate Supervision, IMF May 2013, letöltés ideje: 2016.01.12.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13138.pdf>
53. KAPSTEIN, Ethan B (2006): Architects of stability? International cooperation among financial supervisors, BIS Working Papers No 199, ISSN 1020-0959, 35 p.
54. KISGERGELY, Kornél – SZOMBATI, Anikó (2014): Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?, MNB-tanulmányok 115., 30 p.
55. LANNOO, Karel (2002): Supervising the European Financial System, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2002, Brussels, CEPS Policy Brief No. 21, 21 p.
56. LANNOO, Karel (2015): The Great Financial Plumbing From Northern Rock to Banking Union, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2015, Brussels, Published by Rowman & Littlefield International, Ltd., ISBN: 978-1-78348-428-7, 200 p.
57. LENTNER, Csaba (2011): A pénzüintézetek társadalmi felelősségvállalásának új dimenziói és a könyvvizsgálat szerepe, SZÁMVITEL-ADÓ-KÖNYVVIZSGÁLAT, 2011/7–8., p. 280–283.



58. LENTNER, Csaba (2013): A Bankmenedzsment - bankszabályozás - pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv rendszertani fejezetének (I.) főbb tézisei, X/B. fejezet, Bankmenedzsment, ISBN: 9789630855914
59. LENTNER, Csaba – KOLOZSI, Pál – TÓTH, Gergely (2009): A pénzügyi válságkezelés lehetséges alternatívái Magyarországon és az Európai Unióban, GAZDASÁG ÉS JOG 12: pp. 15-21. (2009)
60. LIETAER – ARNSPERGER – GOERNER – BRUNNHUBER (2012): Pénz és fenntarthatóság – A hiányzó láncszem, magyar kiadás: Image Kft., 2015, ISBN: 978-963-85054-1-5, 212 p.
61. LLEWELLYN, T. David (2006): Institutional structure of Financial Regulation and Supervision: The basic issues, Paper presented at a World Bank seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington DC, 6th and 7th June, 2006, 45 p.
62. MASCIANDRO – NIETO – QUENTIN, (2007): Financial Supervision in the EU: Is There Convergence in the National Architectures?, “Paolo Baffi” Centre Research Paper Series No. 2009-38, Università Commerciale Luigi Bocconi, 16 p.
63. MASCIANDARO, Donato (2011): Exploring governance of the new European Banking Authority—A case for harmonization?, Journal of Financial Stability, Volume 7, Issue 4, December 2011, pp. 204–214
64. MAYER, Thomas (2013): „A Copernican Turn for Banking Union”. CEPS Policy Brief, No. 290, 2013. május 14., 5 p.
65. MAZARS (2013): Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS), Mazars, 2013. november, letöltés ideje: 2015.02.14.  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=26771>
66. MÉRŐ, Katalin (2011): A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására, Verseny és szabályozás, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, ISSN 1789-9702, 2011, pp. 129-166



67. MÜNCHAU, Wolfgang (2012): Banking union will not end Europe's crisis, October 21, 2012, Financial Times, letöltés ideje: 2015.02.24. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eb37cc7e-19d5-11e2-a379-00144feabdc0.html#axzz41e0ySjOH>
68. NOUEY, Daniele (2015): Europe's banking system supervisor planning stress test in 2016, letöltés ideje: 2015. 12.27. <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Europe-s-banking-system-supervisor-planning-stress-test-in-2016>
69. OECD (2009): Economic Survey of Iceland 2009: The financial and economic crisis, 106. p.
70. ORBÁN, Viktor: Bankunió: sikerült érvényesíteni a magyar nemzeti érdekeket, letöltés ideje: 2015.01.12. <http://eu.kormany.hu/bankunio-sikerult-ervenyesitoi-a-magyar-nemzeti-erdekeket>
71. PADOA-SCHIOPPA, Tommaso (1999): EMU and banking supervision, Lecture by Member of the Executive Board of the European Central Bank at the London School of Economics, Financial Markets Group on 24 February 1999, letöltés ideje: 2014.11.23. <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990224.en.html>
72. PAN, Eric J. (2010): Challenge of International Cooperation and Institutional Design in Financial Supervision: Beyond Transgovernmental Networks, Chicago Journal of International Law, Vol. 11, pp. 243-284, 2010
73. PANZINI – MASCIANDARO (2011): The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?, WP/11/261, IMF Working Paper, 48 p.
74. PISTOR, Katharina (2010): Host's Dilemma Rethinking EU Banking Regulation in Light of the Global Crisis, June 2010, 28 p.
75. POZSÁR - ADRIAN – ASHCRAFT – BOESKY (2012): Shadow Banking, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 458, July 2010; revised February 2012, JEL classification: G20, G28, G01, 38 p.



76. Prudential Regulatory Authority (2014): Supervisory Statement | SS10/14, Supervising international banks: the Prudential Regulation Authority's approach to branch supervision, 2014. szeptember, letöltés ideje: 2016.01.26.  
<http://www.bankofengland.co.uk/pr/Documents/publications/ss/2014/ss1014.pdf>
77. QUAGLIA, Lucia (2008): Central Banking Governance in the European Union: A Comparative Analysis, Routledge, London, ISBN: 9780415427517
78. QUINTYN, Marc: Principles versus Rules in Financial Supervision—Is There One Superior Approach?, QFinance Newsletter, letöltés ideje: 2015.02.14.  
<http://www.financepractitioner.com/regulation-best-practice/principles-versus-rules-in-financial-supervisionis-there-one-superior-approach?page=1>
79. REBEL, A. Cole - JEFFERY, W. Gunther (1998): Predicting Bank Failures: A Comparison of On- and Off-Site Monitoring Systems, Journal of Financial Services Research 13:2, 103-117 p.
80. SCHAMMO, Pierre (2014): Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism: which way forward for the European Banking Authority? letöltés ideje: 2016.02.13., 32 p.  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2514720](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2514720)
81. SCHOENMAKER – HÜTTL (2016): Should the 'outs' join the European banking union?, Bruegel Policy Contribution, letöltés ideje: 2016.02.23., 28 p.  
<http://bruegel.org/2016/02/should-the-outs-join-the-european-banking-union/>
82. SCHOENMAKER – OOSTERLOO (2008): Financial Supervision in Europe: A Proposal for a New Architecture, letöltés ideje: 2015.10.24., 32 p.  
<http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Chapter%2015%20Financial%20Supervision%20final%20version%20Jan%2031.pdf>
83. SCHÜLER, Martin (2003) : How Do Banking Supervisors Deal with Europe-wide Systemic Risk?, ZEW Discussion Papers, No. 03-03



84. SECOND COUNCIL DIRECTIVE of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC (89/646/EEC)
85. SPEYER, Bernhard – WALTER, Norbert (2007): Towards a New Structure for EU Financial Supervision, 2007. augusztus, Deutsche Bank Research, EU Monitor 48, 20 p.
86. SPEYER, Bernhard (2013): Banking Union, Right idea, poor execution, 2013. szeptember 4., Deutsche Bank Research, letöltés ideje: 2015.11.05.  
[https://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD0000000000319670/EU\\_Banking\\_Union%3A\\_Right\\_idea,\\_poor\\_execution.PDF](https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000319670/EU_Banking_Union%3A_Right_idea,_poor_execution.PDF)
87. SZOMBATI, Anikó (2014): Bankunió – mit látunk a partvonalról?, MNB szakmai cikkek, MNB honlap, letöltés ideje: 2015.10.27., 6 p.  
<https://www.mnb.hu/letoltes/szombati-aniko-bankunio-mit-latunk-a-partvonalrol.pdf>
88. VERON, Nicholas (2015): Europe's Radical Banking Union, Bruegel Essay and Lectures Series, ISBN: 978-9-078910-37-4, letöltés ideje: 2016.01.12., 64 p. <http://bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/>
89. VINALS – FIECHTER (2010): The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”, 2010. május 18., IMF, letöltés ideje: 2015.01.24., 22 p.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1008.pdf>
90. WINDISCH, László (2014): A magyar pénzügyi rendszer, a bankfelügyelet és a bankunió kapcsolata – „Lemarad, aki kimarad?”, előadás az 52. Közgazdász-vándorgyűlésen, Nyíregyháza, 2014. szeptember 5.



## 11. A disszertáció témaköréből megjelent publikációk

### I. Tudományos könyvek, könyvrészek

2015

1. Seregdi László

Hpt. VI. fejezet 35-57. cím, VII. fejezet 61-64. cím, 68-69. cím, IX. fejezet 73-84. cím, XII. fejezet 113-114. cím

In: Kommentár a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvényhez

Wolters Kluwer Complex Kiadó, 2015 (csak on-line elérhetőség)

2. Seregdi László

Bszt. XX. fejezet, XX/A. fejezet, XXIX. fejezet

In: Kommentár a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvényhez (megjelenés alatt)

Wolters Kluwer Complex Kiadó, 2015 (csak on-line elérhetőség)

2013

3. Seregdi László

Az Európai Unió hitelintézetekre vonatkozó szabályai és azok implementálása Magyarországon

In: Lentner Csaba (szerk.)

Bankmenedzsment: Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem 526 p.

Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013, *pp*: 263-318

(ISBN: 978-963-08-5591-4)





#### 4. Seregdi László

A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások

In: Lentner Csaba (szerk.)

Bankmenedzsment: Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem 526 p.

Budapest: Nemzeti Közszerolgalati és Tankönyv Kiadó, 2013, *pp*: 401-430

(ISBN: 978-963-08-5591-4)

2011

#### 5. Seregdi László

Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

In: Tatay (szerk.)

A pénzügyi intézményrendszer Magyarországon

Sopron: A Soproni Felsőoktatásért Alapítvány, Nyugat-Magyarországi

Egyetem, 2011. *pp*: 314-341

(ISBN 978-963-89173-1-7)

2006

#### 6. Seregdi László

Az Európai Unió hitelintézetekre vonatkozó szabályai és azok alkalmazása  
Magyarországon

In: Lentner Csaba (szerk.)

Pénzpiacok szabályozása Magyarországon 327 p.

Budapest: Akadémiai Kiadó, 2006, *pp*: 121-184

(ISBN: 963 05 8375 5)

#### 7. Seregdi László

A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások,

In: Lentner Csaba (szerk.)

Pénzpiacok szabályozása Magyarországon 327 p.



Budapest: Akadémiai Kiadó, 2006, *pp:* 271-287  
(ISBN: 963 05 8375 5)

2002

8. Huszti Ernő, Lentner Csaba, Seregdi László, Tarpataki János

A bankok szabályozásával összefüggő irányelvek és azok magyarázata, illetve az EU szabályok érvényesülése a hazai bankszabályozásban

In: Lentner Csaba (szerk.)

Bankszabályozás 435 p.

Sopron: Nyugat-Magyarországi Egyetem, A „Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma” Alapítvány, 2002. *pp:* 85-136

(ISBN: 963 00 9969 1)

9. Huszti Ernő, Lentner Csaba, Seregdi László, Tarpataki János

A PSZÁF ellenőrzési és bankszabályozási tevékenysége, illetve a várható változásai,

In: Lentner Csaba (szerk.)

Bankszabályozás 435 p.

Sopron: Nyugat-Magyarországi Egyetem, A „Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma” Alapítvány, 2002. *pp:* 213-240

(ISBN: 963 00 9969 1)



## II. Magyarországon megjelent cikkek lektorált folyóiratokban, tudományos szakcikkek

2015

1. Seregdi László, Szakács János, Törös Ágnes

Mikro- és makroprudenciális szabályozói eszközök európai uniós  
összehasonlításban

Hitelintézeti Szemle, 14. évfolyam 4. szám, *pp:* 57-86, (2015)

<http://www.hitelintezetiszemle.hu/letoltes/3-seregdi-szakacs-toros.pdf>

2. László Seregdi, János Szakács, Ágnes Törös

Micro- and macroprudential regulatory instruments compared accross the  
European Union

Financial and Economic Review, Vol. 14. Issue 4. *pp:* 57-86, (2015)

<http://english.hitelintezetiszemle.hu/letoltes/3-seregdi-szakacs-toros-en.pdf>

3. Seregdi László

A szavatoló tőke szerepe a hitelintézetek prudenciális szabályozásában

MNB oktatási füzet

[http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai\\_cikkek/A\\_szavatolo\\_t\\_oke\\_szerepe\\_a\\_hitelintezetek\\_prudencialis\\_szabalyozasaban.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/A_szavatolo_t_oke_szerepe_a_hitelintezetek_prudencialis_szabalyozasaban.pdf)

4. Seregdi László

A banki belső modellek hatékonyságát teszteli az Európai Bank Hatóság

MNB honlap

[http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai\\_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Seregdi\\_Laszlo\\_-\\_A\\_banki\\_belső\\_modellek\\_hatekonysagát\\_teszteli\\_az\\_Európai\\_Bank\\_Hatoság\\_2015\\_január\\_8.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Seregdi_Laszlo_-_A_banki_belső_modellek_hatekonysagát_teszteli_az_Európai_Bank_Hatoság_2015_január_8.pdf)



2014

5. Seregdi László

Nyitva maradt kérdések a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális szabályozásában

Hitelintézeti Szemle, 2014. 2. szám

2011

6. Seregdi László

Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének szerepe a bankfelügyeletben és a bankszabályozásban, kihívások és lehetőségek

Gazdasági Élet és Társadalom 2011. I-II. szám

2009

7. Seregdi László

Úton az egységes európai felügyelet felé, együttműködés válsághelyzetben

Ellenőrzési Figyelő 2009. 1. szám

2005

8. Seregdi László

Pénzügyi szabályozás & jogharmonizáció – Bázel II. - Ajánlások uniós bankfelügyelőktől

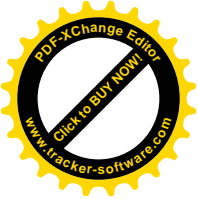
BANK ÉS TŐZSDE, 2005. 11. szám.

2002

9. Seregdi László

Összevonás és felügyelet (Rovat: Szabályozás - pénzügyi jogharmonizáció)

BANK ÉS TŐZSDE, 2002. október (40-44. szám)



1994

10. Seregdi László

Pénzügyi konglomerátumok

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 27. szám.

**III. Külföldön megjelent, lektorált, tudományos szakcikkek**

2004

1. Seregdi László

Basel 2010: How the Accord will change banking, Symposium

The Financial Regulator Vol.9.1 June 2004

**IV. Nemzetközi tudományos előadások, angol nyelven**

1. Seregdi László

Supervisory issues related to the review of the role of credit rating agencies

Export Credits CWG informal meeting – Magyar EU elnökség rendezvénye

Budapest, 2011. május 13.

2. Seregdi László

The Post-MiFID Financial World

Split, 2007. június 15.

3. Seregdi László

Overview of the Implementation issues and challenges of the Standardised and Internal Ratings-Based Approaches in Hungary

Regional Seminar jointly with the Group of Banking Supervisors from Central and Eastern Europe (BSCEE) and Financial Stability Institute

Credit Risk in Basel II



Budapest, 2005. május 10-12

4. Seregdi László

Supervisors' role in Regulating FX Risk Management

Hungarian Experience

IMF Technical Assistance Mission

Kijev, 2005. április 18.

5. Seregdi László

How the HFSA prepares itself and the market participants (Basel II)

Banking and Finance in Central, Eastern & SE Europe, Russia and the CIS

2004 and beyond

Szervezők: Global Association of Risk Professionals, Institute of Risk Management

Brüsszel, 2004. július 6.

6. Seregdi László

Credit Risk Management in CEE

Panel Discussion

Interpreting Basel II on a National Level and Outlining the Steps to Implementation

Prága, 2004. április 22-23.

7. Seregdi László

Asset Quality Examination in Hungarian Banks

Supervisory Seminar in Poland on Credit Risk

Varsó, 2002. november 21.



#### 8. Seregdi László

The Hungarian practice on introducing the trading book and market risk capital requirements

Közép- Kelet Európai Bankfelügyelők Csoportja konferencia

Budapest, 2001. szeptember 13.

#### 9. Seregdi László

Hungarian Experiences with a Single Regulator for a Financial Industry

National Bank of Croatia

Zágráb, 2001. június 8.

### **V. Hazai tudományos előadások magyar nyelven**

#### 1. Seregdi László

Az új Hpt., a CRD IV és CRR, ICAAP, avagy az új tőkekövetelmények és azok számítása a pénz és tőkepiaci szervezeteknél – az első év tapasztalatai

Budapest, 2014. november 12. Magyar Könyvvizsgálói Kamara

#### 2. Seregdi László

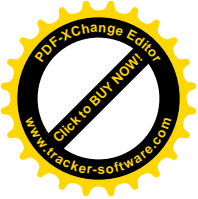
Felügyeleti közözi együttműködés

Budapest, 2005. február 16., Nemzetközi Bankárképző Központ

#### 3. Seregdi László

Pénzügyi csoportok összevont felügyelete az EU direktívák és a magyar szabályozás szerint

Budapest, 2004. május 3., PSZÁF



## **12. A disszertáció témakörén kívüli publikációk**

### **I. Tudományos könyvek, könyvrészletek**

*1999*

#### **1. Seregdi László**

A befektetési szolgáltatási és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységek kockázatainak kezelése és a kereskedési könyv

In: Kraudi (szerk.)

Az értékpapírtörvény – Kommentár a gyakorlat számára 416 p.

Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 1999. *pp: 161-190*

(ISBN: 963 9203 12 2)

### **II. Magyarországon megjelent cikkek lektorált folyóiratokban, tudományos szakcikkek**

*2004*

#### **1. Seregdi László**

Új bázeli tőkeegyezmény & új uniós tőkeszabályok - Felügyeleti nézőpont  
BANK ÉS TŐZSDE, 2004. 9-10. szám.

*1999*

#### **2. Seregdi László**

Piaci kockázat és tőke, alcím: Könyvem, könyvem mondd meg nékem

BANK ÉS TŐZSDE, 1999. 37. szám.

#### **3. Seregdi László**

Módosuló bázeli tőkeegyezmény - 2000-ben új tőkemutató?

BANK ÉS TŐZSDE, 1999. 26. szám.





1998

4. Seregdi László

Belső modellek - tőke megfelelési számítások

BANK ÉS TŐZSDE, 1998. 41. szám.

1996

5. Seregdi László

Súlyfogyatkozás - módosul a tőke megfelelési szabályozás

BANK ÉS TŐZSDE, 1996. 50. szám.

6. Seregdi László

Januártól hiteldíjmutató - versenyhátrány bankoknak?

BANK ÉS TŐZSDE, 1996. 45. szám

7. Seregdi László

Bankfelügyelők konferenciája: Kockázatelemzés

BANK ÉS TŐZSDE, 1996. 22. szám.

1995

8. Seregdi László

Bankfelügyelők konferenciája Budapesten

BANK ÉS TŐZSDE, 1995. 28. szám.

9. Seregdi László

Bankfelügyelet, bankválságok kezelése Finnországban

Bankszemle, 1995/7.



10. Seregdi László

Auditbizottságok Magyarországon is?

BANK ÉS TŐZSDE, 1995. 24. szám.

1994

11. Seregdi László

Bankalapítási feltételek az Egyesült Államokban

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 31. szám.

12. Seregdi László

A cél, az eszköz és a módszer - a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 28. szám.

13. Seregdi László-Chornitzer Péter

Pénzüntézetí rendszer '93 (Az eszközállomány, eszközminőség és céltartalékképzés tükrében)

Bankszemle, 1994. augusztus

14. Seregdi László

Bankok és tartalékok

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 24. szám.

15. Seregdi László

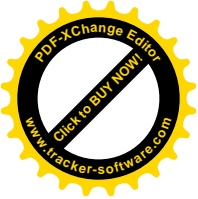
A közép- és kelet-európai bankfelügyelők VI. konferenciája Romániában

Bankszemle, 1994. március

16. Seregdi László - Kováts Ambrus

Bankfelügyelők Varsóban

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 3. szám.



17. Seregdi László

Mutatófinomítás - Új bankfelügyeleti szabályok

BANK ÉS TŐZSDE, 1994. 2. szám.

1993

18. Seregdi László

CAMEL - pénzüstézetek komplex értékelési rendszere

BANK ÉS TŐZSDE, 1993. 34. szám.

### **III. Hazai tudományos előadások magyar nyelven**

1. Seregdi László

A tőke és a tőkemegfelelés változása, a kereskedési könyv és a PM rendelet hatása

Budapest, 2001. március 9.

Bank és Tőzsde által szervezett konferencia

2. Seregdi László

MNB honlapon elérhető előadások:

a) Aktuális hitelintézeti szabályozási és felügyeleti kérdések az Európai Unióban, PSZÁF szakmai konzultáció, 2012. április 2.

b) EGPR által kidolgozott sztenderdek: szavatoló tőke, hibrid tőke, nagykockázat vállalás, értékpapírosítás, kereskedési tevékenység során felmerülő működési kockázat kezelése, likviditási pufferek, PSZÁF szakmai konzultáció, 2010. november 12.

c) Tőkekövetelmények és azok számítása a pénz és tőkepiaci szervezeteknél - könyvvizsgálói teendők



A Magyar Könyvvizsgálói Kamara és a PSZÁF közös konferenciája 2009. november 24.

d) A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság új tőkemegfelelési ajánlásának tervezete PSZÁF szakmai konzultáció, 2003. május 15.

e) A PSZÁF intézkedései és álláspontja

A PSZÁF által szervezett Bazel II. nemzetközi konferencia, 2003. november 20.

f) A CEBS CRD-hez kapcsolódó egyéb, előkészület alatt álló anyagai PSZÁF szakmai konzultáció, 2005. szeptember 15.



### 13. Szakmai életrajz

A Pénzügyi és Számviteli Főiskola elvégzését követően először a Budapest Banknál helyezkedtem el hitelügyi előadóként. 1991-ben a nagyobb kihívások reményében csatlakoztam az akkor létrehozott, és a Pénzügyminisztériumból éppen kiváló Állami Bankfelügyelethez. Már a kezdetektől elsősorban bankszabályozási kérdésekkel foglalkoztam, többek között részt vettem bankfelügyeleti rendelkezések kidolgozásában valamint a hitelintézeti törvény előkészítésében. 1997-től kezdődően, amikor a hazai banki és tőkepiaci felügyeleti szervek összeolvadtak, tőkepiaci szabályozási kérdésekkel is foglalkoztam. 1998-ban posztgraduális képzés keretében közgazdász diplomát szereztem a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen.

2000-től, a PSZÁF létrehozatalát követően főosztályvezetőként dolgoztam, elsősorban a pénzügyi szektor felügyeletével kapcsolatos módszertani kérdésekkel, de részt vettem többek között a konszolidált felügyelés szabályrendszerének kidolgozásában is. 2004-től 2014-ig vezettem a PSZÁF, majd az MNB Szabályozási főosztályát, amely során nem csak szigorúan szabályozási, hanem a felügyeleti nemzetközi együttműködés kérdéseivel is foglalkoztam.

2004-től lettem a PSZÁF részéről jelölt tagja a Groupe de Contactnak, 2010-től pedig az EGPR-nak (később SCRePol). 2011-től 2013-ig az EBA Board of Supervisors alternate tagja voltam.

1998 és 2007 között rendszeresen előadásokat tartottam a Soproni Egyetem Pénzügyi Tanszékén, diplomadolgozatokat, TDK dolgozatokat bíráltam banktan-bankszabályozás témakörben. Prof. Dr. Lentner Csaba vezetésével, kutatóműhelye tagjaként részt vettem az általa szerkesztett bankszabályozási témakörben íródott könyvek kidolgozásában (pl. Bankmenedzsment-bankszabályozás, Pénzpiacok szabályozása Magyarországon).



## 14. FÜGGELÉK – Rövidítések jegyzéke

1. **BCCI** - Bank of Credit and Commercial International
2. **CEBS** – Committee of European Banking Supervisors - Európai Bankfelügyelők Bizottsága
3. **CEIOPS** - Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors - Európai Biztosítási és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztár-felügyeleti Bizottság
4. **CESR** - Committee of European Securities Regulators - Európai Értékpapír Szabályozók Bizottsága
5. **CRD** - Capital Requirements Directive - AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2006/48/EK IRÁNYELVE (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról
6. **CRDIV** – Capital Requirements Directive - AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013/36/EU IRÁNYELVE (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
7. **CRR** - Capital Requirements Regulation - AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 575/2013/EU RENDELETE (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról
8. **EBA** - European Banking Authority – Európai Bankhatóság
9. **EIOPA** - European Insurance and Occupational Pensions Authority - Európai Biztosítás-és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság



10. **ESFS** – European System of Financial Supervisors – Pénzügyi Felügyeleti Rendszer  
Felügyeleti Rendszer
11. **EKB** – Európai Központi Bank
12. **ESA** – A három EU felügyeleti hatóság együttes elnevezése EBA, ESMA, EIOPA)
13. **ESMA** - European Securities and Markets Authority - Európai Értékpapír-piaci Hatóság
14. **ESRB** - European Systemic Risk Board - Európai Rendszerkockázati Testület
15. **FSA** – Financial Services Authority – Az Egyesült Királyság egykori pénzügyi felügyeleti hatósága
16. **FSB** – Financial Stability Board
17. **ITS** – Implementing Technical Standard – Végrehajtás-technikai sztenderd
18. **LCR** – Liquidity Coverage Ratio – Likviditás fedezeti ráta
19. **NSFR** – Net Stable Funding Ratio - Nettó stabil forrás ráta
20. **RTS** – Regulatory Technical Standard – Szabályozói technikai sztenderd
21. **SRB** - Single Resolution Board – Egységes Szanálási Testület
22. **SRF** - Single Resolution Fund – Egységes Szanálási Alap
23. **SRM** – Single Resolution Mechanism – Egységes szanálási mechanizmus
24. **SSM** - Single Supervisory Mechanism – Egységes felügyeleti mechanizmus